UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RENATA PORTO BUGNI

Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal

São Paulo

2016

RENATA PORTO BUGNI

Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Prof^a. Dra. Cecília Olivieri

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Bugni, Renata Porto

Políticas públicas para as mulheres no Brasil : análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal / Renata Porto Bugni ; orientadora, Cecília Olivieri. – São Paulo, 2016
215 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão original

1. Violência contra a mulher. 2. Políticas públicas - Brasil.
3. Transversalidade. I. Olivieri, Cecília, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 362.8292

Nome: BUGNI, Renata Porto

Título: Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

A todas as mulheres que lutam por igualdade.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo pela acolhida no mestrado e a todos os professores do Programa, que contribuíram com este processo de aprendizagem. Agradeço especialmente à professora Úrsula, com quem tive o prazer de fazer estágio docência, e por quem tenho enorme admiração pessoal e profissional.

Ao professor Wagner Iglecias, que me orientou no início desta pesquisa e me deu a liberdade e a segurança para começá-la.

À minha orientadora Cecília, pela acolhida, pelo enorme empenho nas conversas de orientação e pelas injeções de ânimo e confiança neste trabalho.

Aos meus amigos de mestrado e de vida, que compartilharam esta importante fase, se revelaram pessoas incríveis, solidárias e amáveis!

Às minhas queridas amigas, Jô, Laila, Bia, Frida, Nália e Jaque, que compreenderam minhas ausências nestes dois anos de muito trabalho. E ao Miguel, que além dos lindos mapas cor-de-rosa, fez meu último semestre mais agradável!

Às mulheres guerreiras que conheci na zona leste de São Paulo, Jandayra e Joseane, que me despertaram para este apaixonante tema e para esta apaixonante causa que é a luta pelo fim da violência contra as mulheres e pela igualdade de gênero.

A todas as militantes feministas da Consulta Popular e da Marcha Mundial de Mulheres, pois juntas construímos um mundo melhor.

Agradeço especialmente aos meus pais, pois sem eles nada disso teria sido possível. Agradeço pelo entusiasmo conjunto ao entrar no mestrado, pelo enorme apoio emocional, material e incondicional nos momentos de aperto e de alegria. Vocês fazem minha vida mais feliz!

Por fim, agradeço infinitamente ao Lucas, meu companheiro, a pessoa mais incrível que já conheci, pelo apoio diário, pela confiança, por suportar minhas angústias, por ler cada parágrafo mal escrito, pelo amor e amizade infinitos.

Sem Feminismo não há Socialismo!

(Grito de ordem das militantes feministas).

RESUMO

BUGNI, Renata Porto. *Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal*. 2016. 215 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão original.

Este trabalho analisa o avanço da política de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, e se debruça sobre o processo de implementação nacional e municipal, visando identificar e compreender seus limites e desafios. A dissertação parte da perspectiva da responsabilização e do protagonismo do Estado, que na última década tem conseguido desenvolver e consolidar políticas públicas para as mulheres. Neste processo, foram adotadas as estratégias de transversalidade, intersetorialidade e capilaridade para a promoção da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. A análise desse processo deu-se em três etapas. Inicialmente, apresenta-se a formação das políticas para mulheres no Brasil sob a perspectiva analítica do processo do ciclo de políticas públicas. Em seguida, analisa-se a implementação da política de enfrentamento à violência a partir da criação e desenvolvimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em âmbito federal. Por fim, são investigados os processos de implementação da política nos municípios brasileiros, por meio do estudo de três cidades paulistas: São Paulo, Poá e Ferraz de Vasconcelos. Foram realizadas entrevistas de campo, e analisados dados qualitativos e quantitativos, além da recente literatura de Gênero e Políticas Públicas. Constatou-se uma enorme heterogeneidade entre os municípios quanto à implementação da política. Apesar do aumento gradativo do número de municípios que desenvolvem políticas para as mulheres, este é ainda um processo em construção.

Palavras-chave: Gênero. Implementação de políticas públicas. Violência contra as mulheres. Transversalidade. Intersetorialidade.

ABSTRACT

BUGNI, Renata Porto. *Public Policy for women in Brazil: federal and municipal implementation analysis of policy of facing up to violence against women*. 2016. 215 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Original version.

This work analyzes the advances of policy of facing up to violence against women in Brazil, and focuses on the national and local implementation process, seeking to identify and understand their limits and challenges. The dissertation starts from the perspective of responsibility and protagonism of the State, which in the last decade has been able to develop and consolidate public policies for women. In this process, were adopted the strategies of transversality, intersectoriality and capillarity to promote policies of facing up to violence against women. The analysis of this process occurred in three stages. Initially, it shows the formation of policies for women in Brazil under the analytical perspective of the public policy cycle process. Then, analyzes the implementation of policy of facing up to violence starting from the creation and development of Special Secretariat of Policies for Women at the federal level. Finally, the policy implementation processes are investigated in Brazilian municipalities, through the study of three cities in São Paulo: São Paulo, Poá and Ferraz de Vasconcelos. Field interviews were realized, and analyzed quantitative and qualitative data, as well as recent Gender and Public Policy literature. It was found a huge heterogeneity among the municipalities in relation to the implementation of the policy. Despite the gradual increase in the number of municipalities who develop policies for women, this is still a process in construction.

Keywords: Gender. Public Policy implementation. Violence against women. Gender mainstream. Intersectoriality.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Entrevistas realizadas e identificação/referência utilizada no texto	21
Tabela 2- Serviços da Rede de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres.....	111
Tabela 3- Número e taxas (por 100 mil) de homicídio de mulheres. Brasil. 1980/2013.....	119
Tabela 4- Número e taxas (por 100 mil) de homicídios de mulheres. Brasil. Sudeste. São Paulo. 2003/2013	119
Tabela 5- Homicídios de mulheres brancas e negras. Brasil. 2003/2013	120
Tabela 6- Número, taxas de atendimento (por 10 mil) por violências no SUS, por sexo e índice de vitimização feminina (%). Brasil, Sudeste e São Paulo. 2014.....	122
Tabela 7- Data de Adesão ao Pacto Nacional e Nº de Municípios-polo por UF. 2015.....	141
Tabela 8- Execução Orçamentária. Quadro Demonstrativo de Convênios. BRASIL. SPM. 2003-2014.....	145
Tabela 9- Municípios com estrutura e com orçamento específico para políticas para mulheres. Grandes Regiões. UFs. 2013	149
Tabela 10- Equipamentos e serviços existentes no Estado e no Município de São Paulo. 2013.	158
Tabela 11- Número e taxas (por 100 mil) de homicídios de mulheres. São Paulo-SP. 2003/2013	159
Tabela 12- Notificações de Agressões por terceiros. (Sexo feminino). Município de São Paulo. Totais por ano. 2009 a 2014.....	160
Tabela 13- Agressões por Terceiros. Município de São Paulo, por distritos e posição. 2009 a 2014	161
Tabela 14- Boletins de Ocorrência de violências contra as mulheres notificados nas delegacias. Cidade de São Paulo. SSP-SP. 2014.	162
Tabela 15- Tabela do Orçamento da Coordenadoria da Mulher e da SMPM. Valor executado/liquidado. Município de São Paulo. 2001/2015.	171
Tabela 16- Indicadores dos atendimentos às mulheres da Cidade de São Paulo. 2012 e 2014.	177
Tabela 17- Institucionalização na RMSP. Equipamentos, serviços e órgãos na área de políticas públicas para mulheres. MUNIC (2013).	183
Tabela 18- Boletins de Ocorrência de violências contra as mulheres notificados nas	

delegacias. Ferraz de Vasconcelos e Poá. SSP-SP. 2014. 185

Tabela 19- Orçamento municipal total, da Secretaria da Mulher e porcentagem. Poá. 2010-
2015. 193

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- O Ciclo de Políticas Públicas.....	46
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Fatores para Análise de implementação de políticas públicas	53
Quadro 2- Municípios com delegacia de polícia segundo o tipo de delegacia - Brasil - 2009/2012	130
Quadro 3- Serviços Especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, Regiões e SP. 2013	133
Quadro 4- Quadro Demonstrativo de Convênios por Estado. SPM. 2003-2014.....	142
Quadro 5- Repasse de recursos nos primeiros dois anos de SPM e de vigência do Pacto. 2003, 2004, 2007, 2008.	147

LISTA DE MAPAS

Mapa 1- Notificação da Violência física nas delegacias da cidade de São Paulo. Por distrito 2014.	163
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB - Associação de Mulheres Brasileiras
AMZOL - Associação das Mulheres da Zona Leste
ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
BPC - Benefícios de Prestação Continuada
BO - Boletins de Ocorrência
CCM - Centros de Cidadania da Mulher
CDCM - Centros de Defesa e Cidadania da Mulher
CEDAW - Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher
CEM - Coordenadoria Especial da Mulher
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIC - Centro de Integração da Cidadania
CIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
Comvida – Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPM - Conferência Nacional de Política para as Mulheres
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CRM - Centro de Referência da Mulher
DDM - Delegacias de Defesa da Mulher
DEAM - Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
DST - Divisão Sexual do Trabalho
GCM - Guarda Civil Metropolitana
GEVID - Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica do MP
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IML - Instituto Médico Legal
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LAI - Lei de Acesso à Informação
LMP - Lei Maria da Penha

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social
MMC - Movimento de Mulheres Camponesas
MMM - Marcha Mundial de Mulheres
MP – Ministério Público
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS - Ministério da Saúde
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros
NUDEM - Núcleo de Defesa da Mulher
OAB – Organização dos Advogados do Brasil
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OPM - Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PLP - Promotoras Legais Populares
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo
PNPM - Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres
PNS - Pesquisa Nacional de Saúde
PPA - Plano Plurianual
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SIM - Sistema de Informações de Mortalidade

SINAN - Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SIPS - Sistema de Indicadores de Percepção Social

SIVVA - Sistema de Informações para Vigilância de Violências e Acidentes

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMPM - Secretaria Municipal de Política para as Mulheres de São Paulo

SOF - Sempre Viva Organização Feminista

SPM - Secretaria Especial de Política para as Mulheres

SSP-SP - Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
 CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA.....	28
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	31
1.1.1 Políticas Públicas no Brasil	39
1.1.2 O Ciclo de Políticas Públicas	41
1.1.3 Implementação de Políticas Públicas	46
1. 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO.....	54
1.2.1 Identificação do Problema.....	55
1.2.2 Formação da Agenda.....	66
1.2.3 Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão	70
1.2.4 Implementação	75
1.2.5 Avaliação.....	84
 CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES.....	88
2.1 INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: LMP, POLÍTICA NACIONAL E PACTO	90
2.2 OS TRÊS EIXOS DO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES.....	96
2.2.1 Transversalidade.....	97
2.2.2 Intersetorialidade.....	101
2.2.3 Capilaridade	106
2.3 A REDE DE ATENDIMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES.....	109
 CAPÍTULO 3 - IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PARA AS MULHERES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	114
3.1 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	115
3.1.1 O aumento da violência contra as mulheres nos anos de implementação das políticas: inefetividade ou contagem mais precisa?	116
3.1.2 Por onde caminha a ampliação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nos municípios brasileiros	126

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM SÃO PAULO E MUNICÍPIOS VIZINHOS	150
3.2.1 O município de São Paulo: primeiros resultados da implementação da política de enfrentamento à violência	155
3.2.2 Dessemelhanças na RMSP: as cidades de Poá e Ferraz de Vasconcelos	181
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	
SIM, AVANÇAMOS, MAS COMO ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO?	198
 BIBLIOGRAFIA	205
 ANEXOS	214

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar a implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em nível nacional e municipal, para compreender os avanços, limites e desafios desse processo. A formulação de políticas para mulheres é recente no Brasil e o tema da violência é parte deste processo, tendo como referência estruturante a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) no governo federal em 2003.

A criação de instrumentos específicos pela SPM consolidou este processo em nível federal, especialmente com a elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), do Pacto e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência e a Lei Maria da Penha (LMP). Em decorrência disso, inicia-se um processo de ampliação e capilarização da política de enfrentamento à violência de gênero pelos municípios brasileiros.

A análise realizada nesta pesquisa considera duas dimensões relacionadas à implementação das políticas: a institucionalização de serviços, equipamentos e organismos especializados, desde a perspectiva de responsabilização e protagonismo do Estado, e a gestão das políticas, trabalhando os conceitos e as estratégias envolvidas para sua promoção, a saber, a transversalidade, a intersetorialidade e a capilaridade.

Apesar da importância e da participação de outros atores nesse processo, como os movimentos feministas e de mulheres, organizações não-governamentais e organismos internacionais, conforme apresentado no processo de formação da Agenda pública, esta análise limita-se ao protagonismo do Estado, compreendendo sua responsabilização para lidar com problemas sociais e, especificamente, com a desigualdade de gênero.

A relevância e originalidade desta pesquisa se assentam no fato de ser a primeira vez que se analisa o processo de implementação municipal das políticas para as mulheres em diálogo com o governo federal, utilizando como referência os instrumentos criados pela SPM. Visamos, com isso, contribuir para o debate sobre gênero e políticas públicas no Brasil. Outras pesquisas se debruçaram sobre a formação da Agenda e das políticas de gênero nos governos locais e nacional, algumas se dedicaram especificamente ao processo de criação da SPM e das estratégias de gestão por ela adotados, que nos serviram de ponto de partida para nossa análise (FUJIWARA, 2002; DELGADO, 2007; PAPA, 2012; FARAH, 2004 e 2009). Confere maior riqueza a este trabalho o levantamento de dados oriundos de fontes diversas, ainda pouco exploradas na literatura, para compreender e analisar a violência de gênero em termos nacionais e regionais e os números da implementação das políticas para as mulheres

nos municípios brasileiros.

Com o intuito de dirigir esta análise, formulam-se as seguintes perguntas de pesquisa:

1. Há, de fato, reconhecimento do tema e um processo de implementação em curso? Quais os limites e avanços deste processo?
2. Quais desafios estão colocados para a implementação municipal da política de enfrentamento à violência contra as mulheres?

A hipótese aventada nesta pesquisa, que se confirmou em algumas medidas, é que a temática de gênero ganhou espaço na gestão pública, e tem conseguido consolidar políticas municipais para enfrentar esse problema. Presume-se que as políticas para mulheres têm conseguido ampliar e inovar em estratégias para lidar com problemas sociais complexos e estruturantes como a violência de gênero, principalmente com as propostas de gestão transversal e intersetorial das políticas, mas que os caminhos são mais longos e tortuosos do que previam as deliberações nacionais.

Importante salientar, dentre os resultados desta análise, que a visibilidade das políticas para as mulheres se deu inicialmente com o tema do enfrentamento à violência de gênero, pois encontrou apoio dos movimentos feministas e maior receptividade na gestão pública. Porém, que o desafio de descentralização municipal dessas políticas ainda está em curso.

O recorte temporal desta pesquisa é demarcado entre os anos de 2003 e 2014, em decorrência da criação da SPM no governo federal naquele ano. Porém, nossa atenção volta-se prioritariamente aos anos posteriores à promulgação da LMP (2006) e à criação do Pacto e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007), que instrumentalizam as ações analisadas. Não obstante, a pesquisa ainda conta com um breve resgate histórico para compreender a inserção da pauta na Agenda pública brasileira, remontando aos anos 1980 e 1990.

Para a análise da formação da política na esfera federal, foram analisados os principais instrumentos elaborados pela SPM para o enfrentamento da violência contra as mulheres, quais sejam, os três primeiros Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), de 2004, de 2008 e de 2013, com recorte das ações voltadas para o combate à violência; o Pacto e a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher de 2007 e suas releituras de 2011; além da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Compreendemos, portanto, que este conjunto de documentos foram cruciais para a orientação, delineação e execução das políticas públicas da área até o presente momento, sob coordenação da SPM, e que refletem, ao longo destes mais de dez anos, as estratégias, desafios e avanços alcançados nacionalmente.

O debate da literatura de políticas públicas colaborou para o aprofundamento da compreensão dos alicerces previstos no Pacto Nacional, que tratam da promoção da transversalidade, da intersetorialidade e da capilaridade das políticas de enfrentamento à violência. Isso significou o esforço do governo brasileiro em elaborar novas políticas com características inovadoras que visam superar o modelo hierárquico, departamental e estanque da gestão pública. Referimo-nos a “novas políticas” em relação à temática e à forma, pois além de introduzir um problema “maldito” (*wicked problem*) às demandas públicas, trata da construção de dinâmicas complexas na gestão pública e define um caráter participativo e dialógico para a elaboração da política.

Além disso, firmou-se no governo federal, uma visão mais ampla de que enfrentar a violência contra as mulheres exige não apenas a percepção multidimensional do fenômeno, mas também a convicção de que para superá-lo é preciso promover políticas que acelerem a redução das desigualdades entre homens e mulheres, de forma mais abrangente e integrada.

Nos municípios o processo de formulação e implementação das políticas para mulheres é ainda mais incipiente. Apesar dos importantes avanços, que indicam a ampliação nos últimos anos do número de municípios que possuem estrutura de políticas para as mulheres, constatou-se uma enorme disparidade entre as regiões do país, sendo que os municípios de pequeno porte populacional quase não foram contemplados e inseridos neste processo.

Com o objetivo de aprofundar a análise da implementação das políticas de enfrentamento à violência de gênero, para além de um olhar mais geral dos 5.570 municípios brasileiros, foram escolhidas três cidades paulistas da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): São Paulo, Póá e Ferraz de Vasconcelos. Os dados apontam que o Estado de São Paulo esteve entre os maiores beneficiários no processo de descentralização, em termos orçamentários e na institucionalização dos equipamentos e serviços da Rede de Atendimento das mulheres em situação de violência, motivos que nos levaram a começar a seleção por este Estado.

Além disso, a cidade de São Paulo foi berço de diversos experimentos de promoção da igualdade de gênero desde os anos 1980, e tida como referência e como pioneira em muitas

das políticas públicas para as mulheres. A riqueza de suas experiências, e também a maior disponibilidade de dados (maior transparência das informações nos *sites* municipais, outras pesquisas acadêmicas da área sobre o tema na cidade, nossa proximidade com as gestoras locais), levaram a tomá-la como uma das cidades escolhidas para esta pesquisa. Todavia, o objetivo da análise municipal não foi encontrar o município historicamente e institucionalmente mais avançado na temática, mas também compreender em termos mais abrangentes, quais os desafios colocados para outros municípios médios, que implementaram (ou não) políticas públicas para mulheres.

Optou-se, assim, por também realizar essa análise em outros dois municípios próximos e de forma comparativa, desde que em um deles não houvesse sequer um equipamento público especializado para mulheres em situação de violência, e que no outro houvesse uma Secretaria Municipal exclusiva para as mulheres e que fosse signatário do Pacto Nacional junto ao governo federal. Com isto, definiu-se pelos municípios de Ferraz de Vasconcelos e de Poá, que se encaixavam nas descrições supracitadas, são ambos da região do Alto Tietê da RMSP, divisa com a extrema zona leste de São Paulo, e compartilham outras características comuns: proximidades no IDHM, na receita orçamentária e nas taxas de violência de gênero.

Os métodos empregados na pesquisa, definida como qualitativa, envolviam a revisão bibliográfica, a análise de dados e documentos e entrevistas de campo.

Para analisar as taxas e os números da violência contra as mulheres no Brasil e nos municípios, foram levantados dados regionalizados da saúde pública nacional e municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), de atendimentos e orientações da Central de Atendimento (Ligue 180) da SPM em cada região, além de dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP) do Estado de São Paulo, referente às notificações nas delegacias paulistanas, e pesquisas mais amplas de percepção e opinião da violência contra as mulheres. Para analisar a institucionalização dos serviços, equipamentos e organismos para mulheres, foram levantados dados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), que apresentam em termos comparativos os números e as características desses mecanismos de gestão, apontando as disparidades dos municípios do país. Além disso, no próprio endereço eletrônico da SPM estão disponíveis documentos e informações úteis para a compreensão deste processo, especialmente em termos orçamentários e as diretrizes da política nacional. Outros dados foram solicitados via Lei de Acesso a Informação (LAI). Por fim, foram apresentadas diversos estudos realizadas sobre a temática pelo IPEA (2015), pelo Mapa da Violência (2015) e outros institutos de pesquisa

nacionais.

Destarte, e com o intuito de melhor conhecer essas experiências municipais e lidar com as lacunas que somente os dados, documentos oficiais e bibliografias não esgotam, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os principais gestores envolvidos na elaboração e provisão dessas políticas nos três governos municipais. Em São Paulo, entrevistamos uma representante do gabinete da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres (SMPM) e a coordenadora técnica da área de Enfrentamento da Violência contra a Mulher da SMPM. Na cidade de Ferraz de Vasconcelos, por não haver um órgão exclusivo para lidar com o tema, escolhemos uma representante do Conselho Municipal da Mulher, e a responsável do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) pelo tema da violência doméstica, da Secretaria de Assistência Social. Em Poá, entrevistamos uma representante da Secretaria Municipal da Mulher, responsável pela área de atendimento à violência e encaminhamentos jurídicos, conforme resume a tabela abaixo.

Tabela 1- Entrevistas realizadas e identificação/referência utilizada no texto

Cidade	Órgão	Cargo / Função	Data	Referência
São Paulo	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de São Paulo (SPMP)	Coordenadora da área de Violência Contra a Mulher	11/11/2014	SMPM, Entrevista 1
		Secretária Adjunta	04/11/2015	SMPM, Entrevista 2
Ferraz de Vasconcelos	Conselho da Mulher de Ferraz de Vasconcelos	Presidenta do Conselho	27/10/2015	Conselho de Ferraz, Entrevista 1
	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) de Ferraz de Vasconcelos	Técnica responsável pelos atendimentos de Violência Doméstica	03/11/2015	CREAS de Ferraz, Entrevista 2
Poá	Secretaria Municipal da Mulher de Poá	Responsável pela área de atendimento à violência e encaminhamentos jurídicos	25/01/2016	Secretaria de Poá, Entrevista 1

Fonte: elaboração própria

As entrevistas tiveram como objetivo identificar a percepção e a visão dos gestores dessas políticas públicas sobre a implementação das políticas a partir de dois focos: da institucionalização e da gestão. As perguntas foram organizadas em quatro eixos:

1. Conhecer o histórico da cidade e da Prefeitura com a temática de violência contra a mulher;
2. Identificar e analisar as políticas públicas de combate à violência contra a mulher e o papel dos órgãos que lidam com o tema;
3. Investigar as estratégias de gestão adotadas, e se há transversalidade e/ou intersetorialidade

nas ações e trabalhos realizados;

4. Apontar os principais desafios dessa política no município hoje.

Todavia, nossa análise foi realizada dentro de alguns limites. As estratégias de transversalidade e intersectorialidade são abordadas do ponto de vista dos organismos de mulheres, e infelizmente não contou com a entrevista em cada setor. Pesquisas de mais fôlego poderiam visitar essa lacuna e traçar uma visão mais específica dessas estratégias em nível municipal (tal qual outras pesquisas realizaram em relação à SPM no governo federal). Além disso, a investigação dos atendimentos e da burocracia no nível da rua bem como o levantamento histórico de cada Prefeitura não tiveram o aprofundamento que poderia obter se outras entrevistas com os *street-level bureaucrats* e movimentos de mulheres fossem realizadas. Outras pesquisas poderiam se debruçar em perspectivas que envolvam mais a sociedade civil, em especial os movimentos organizados de mulheres e lideranças comunitárias, somando-se à nossa análise.

Optou-se, neste trabalho, pelo olhar dos gestores públicos e pela análise oriunda dos diversos materiais de pesquisa, que além das entrevistas de campo incluem o levantamento de dados de fontes diversas além da discussão bibliográfica do tema, conforme apresentamos anteriormente. A pesquisa qualitativa envolve escolhas de estratégias e práticas dotadas de múltiplos usos e significados, que consistem em um conjunto de materiais que tornam possível, por algum viés, a interpretação da realidade.

A opção pela pesquisa qualitativa parte da premissa de que não há neutralidade na ciência e que, portanto, esta pesquisa é uma atividade situada que localiza o observador no mundo, conforme afirmam Denzin e Lincoln:

Qualitative research (...) consists of a set of interpretative, material practices that make world visible. These practices transform the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or to interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them. (...)

Accordingly, qualitative researchers deploy a wide range of interconnected interpretative practices, hoping always to get a better understanding of the subject matter at hand. It is understood, however, that each practice makes the world visible in a different way". (2000, p.03-04)

Os pesquisadores qualitativos ressaltam a natureza socialmente construída da realidade, e traduzem processos e significados que não são examinados ou medidos experimentalmente, buscando responder como são criadas e dotadas de valores as

experiências sociais (DENZIN e LINCOLN, 2000). Para estes autores, por exemplo: “(...) a researcher taking a cultural studies or feminist perspective will read a text in terms of its location within a historical moment marked by a particular gender, race, or class ideology.” (DENZIN e LINCOLN, 2000, p. 07).

Importante dizer, portanto, que esta pesquisa se situa a partir da teoria crítica feminista, e adota a perspectiva interpretativista crítica de análise dos dados. Este ponto de partida permite compreender a realidade socialmente construída sobre as bases da desigualdade de gênero e analisar a implementação das políticas públicas que buscam combatê-la. Sendo essa construção inovadora e recente no Brasil – e no mundo -, podem as políticas públicas intersetoriais e transversais assumir diversos contornos. A opção pelo interpretativismo crítico se justifica exatamente pela possibilidade de investigar como, e se, os gestores dessas políticas se apropriam e conduzem tais propostas. Conforme explica Flores (1994) sobre o interpretativismo:

(...) la realidad social es una construcción de los actores mediante la interacción con otros miembros de su comunidad. (...) La finalidad de la investigación es comprender y interpretar la realidad tal y como es entendida por los sujetos participantes.” (FLORES, 1994, p. 24-25).

Pretende-se com isso, dar voz aos atores centrais dessas políticas para que seja possível compreendê-las e analisá-las de acordo com quem as executa, e junto com a análise crítica dos dados, permitiu-nos trabalhar de forma dialógica e reflexiva. A análise crítica se interessa pela prática, pela ação, e adiciona ao interpretativismo o componente ideológico que busca melhorar a racionalidade e a justiça de suas práticas. De acordo com Flores: “No se acepta una investigación neutral; conocimiento, acciones y valores están vinculados entre sí en cada momento histórico-ideológico” (FLORES, 1994, p.26).

Os métodos empíricos desta pesquisa, conforme exposto anteriormente, envolvem a revisão bibliográfica, a análise de dados e documentos oficiais e as entrevistas semi-estruturadas, entendendo que tais estratégias de investigação são complementares e, juntas, mais eficazes para responder aos anseios aqui postos. Conforme ressaltam os autores: “Qualitative research is inherently multi-method in focus. However, the use of multiple methods, or triangulation, reflects an attempt to secure an in-depth understanding of the phenomenon in question.” (DENZIN e LINCOLN, 2000, p. 05). Isto é, a combinação de materiais empíricos e de práticas metodológicas conferem maior rigor, fôlego, complexidade, riqueza e profundidade à investigação. Chama-se *bricoleur metodológico*:

The methodological *bricoleur* is adept at performing a large number of diverse tasks, ranging from interviewing to intensive self-reflection and introspection. The theoretical *bricoleur* reads widely and is knowledgeable about the many interpretative paradigms (feminism, Marxism, cultural studies, constructivism, queer theory) that can be brought to any particular problem (DENZIN e LINCOLN, 2000, p. 06).

A análise de dados, a partir das diversas arestas da bricolagem metodológica, tem como finalidade a maior compreensão da realidade analisada, como parte do processo de investigação do problema levantado na pesquisa, conferindo maior abrangência e maior rigor à coleta de informações qualitativas. A riqueza dos dados coletados, que agregam entrevistas, documentos oficiais, revisão da literatura e também indicadores e dados quantitativos dos serviços e atendimentos às mulheres nos municípios brasileiros, permitem uma rica *bricolagem*, nas palavras dos autores, para compôr nossa análise qualitativa. Segundo Flores:

El fin de todo análisis es lograr una mayor comprensión de la realidad analizada, sobre la cual podría llegarse a elaborar algún tipo de modelo conceptual explicativo. (FLORES, 1994, p.31-32).

(...) En suma, podemos definir el análisis de datos como el conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones y comprobaciones realizadas a partir de los datos con el fin de extraer significado relevante em relación a un problema de investigación (FLORES, 1994, p. 33).

A bricolagem metodológica, portanto, tornou-se uma metodologia interessante para trabalhar a diversidade de materiais e também para compor concepções que ainda são novas à literatura brasileira, especialmente ao que se propôs como parte deste trabalho em relação à junção do campo de políticas públicas com os estudos de gênero. Veremos a seguir, as etapas da pesquisa, conforme estão organizados os capítulos deste trabalho.

No Capítulo 01 é apresentado o desenvolvimento das teorias do campo de políticas públicas, desde o modelo científico tradicional até as mais recentes abordagens que trazem visões mais complexas e multidimensionais da área. Para o campo de públicas, isso significou a superação da antiga dicotomia entre administração e política, e foi possível encarar análises de políticas públicas em sua dimensão política. Essa mudança de enfoque é particularmente importante por dar início à abordagem mais recente da gestão pública, que considera novos atores em interação, bem como o papel das ideias e valores na produção de políticas públicas. Entrava na agenda de pesquisa a análise de políticas setoriais e sociais. Destacamos, neste momento, as análises acerca da implementação de políticas públicas, que ganham maior notoriedade nas análises do campo. No Brasil, a ampliação das políticas

sociais sob responsabilidade do Estado emerge com força no bojo do processo de redemocratização. Foi, portanto, neste íterim que se fortaleceram as reivindicações para o governo lidar com o problema da violência contra as mulheres e as desigualdades de gênero.

Na segunda parte do capítulo, utiliza-se o método do ciclo de políticas públicas como ferramenta heurística e descritiva para mapear e analisar o surgimento das políticas públicas para mulheres no Brasil. Essa abordagem é adotada para promover uma compreensão inicial e holística do tema, ainda novo na área, e que permitiu a aproximação do diálogo entre as áreas de Gênero e de Políticas Públicas. Tomou-se isso como ponto de partida para análises mais detalhadas do problema a ser enfrentado – a violência de gênero - e da análise da implementação das políticas para mulheres nos âmbitos nacional e municipal.

Dessa análise, foi possível compreender a violência de gênero enquanto problema estrutural e multifacetado, imbricada a relações sociais de poder, e para isso são analisadas as principais categorias – de patriarcado e da consubstancialidade das relações sociais de sexo, classe e raça – que colaboram para instrumentalizar análises e ações para intervir na realidade. A principal conclusão desta investigação refere-se à compreensão de que soluções pontuais, singulares e individualizadas não são suficientes para lidar com o problema e alcançar maior igualdade de gênero.

Em relação ao *policy process*, é possível destacar que a entrada do problema na Agenda pública foi resultado de longas lutas e mobilizações de mulheres, que perpassou altos e baixos, avanços e retrocessos, tanto internacional como nacionalmente. Da mesma forma, a formação de uma estrutura nacional para promover políticas para as mulheres não foi um processo linear. Até a criação da SPM em 2003 não havia coordenação e diretrizes nacionais para conduzir esse processo. Foi possível afirmar, contudo, que a inserção do tema de políticas para mulheres na gestão pública brasileira coincide e se deu a partir da elaboração da pauta da violência de gênero.

No Capítulo 2, parte-se da SPM enquanto espaço de elaboração e consolidação das políticas para as mulheres em âmbito nacional, para analisar os principais instrumentos de enfrentamento à violência de gênero. Para tanto, são analisados o PNPM, a LMP e o Pacto e a Política Nacional, e os principais eixos e alicerces sobre os quais se baseiam a política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Dessarte, investiga-se de forma mais significativa na literatura de gestão pública os conceitos de transversalidade, intersetorialidade e capilaridade, principais sustentáculos do Pacto Nacional e que visam conduzir as políticas de enfrentamento à violência em todos os níveis, inclusive nos municípios brasileiros.

Destacam-se dois outros importantes elementos desse processo: em primeiro lugar, o caráter participativo e dialógico da política, que incluiu a participação de mulheres por todo o Brasil em conferências periódicas regionais; em segundo, a proposta de formação de Redes, que visam a ampliação do diálogo dos diversos setores envolvidos com tal problema complexo e multifacetado.

A SPM, ao consolidar-se como a principal organizadora desse processo, dá início à descentralização da política, incentivando os municípios que não possuíam políticas para mulheres a desenvolvê-las em suas cidades. Na área da violência, o Pacto Nacional cumpre este papel ao entrelaçar as três esferas federativas e apresentar caminhos e objetivos a serem alcançados conforme as definições deliberadas nas Conferências realizadas Brasil afora.

No Capítulo 3 são apresentados e analisados os dados mais recentes desse processo, que incluem uma visão da violência contra as mulheres e o atual cenário da institucionalização dos serviços, equipamentos e organismos de políticas para as mulheres nos municípios brasileiros. O objetivo foi explorar os números disponíveis, recentemente publicados e ainda inexplorados na literatura, que servem de base para compreender as características dessa violência, os limites existentes e os avanços atingidos no último período.

Desta análise, revelou-se o aumento progressivo da violência de gênero em âmbito nacional nas últimas décadas, o que não se confirmou uniforme nas regiões, que demonstraram comportamentos distintos entre si, pois alguns estados apresentaram queda da violência contra as mulheres no mesmo período. Além disso, destacaram-se as principais características dessa violência – em termos de raça/cor, classe, local de ocorrência e principal agressor, levando à conclusão que a violência de gênero tem características e fundamentos diferentes da violência perpetrada contra os homens, pois aquela está estreitamente ligada à violência doméstica e familiar. Em relação ao dados de implementação da política, foi possível verificar o aumento do número de municípios que desenvolvem políticas para as mulheres. Todavia, isso ocorreu predominantemente nas cidades médias e grandes, em detrimento ainda dos municípios de pequeno porte populacional.

Na segunda parte do Capítulo 3, realiza-se uma análise mais apurada da gestão em três municípios paulistas, para verificar as diferentes formas e abordagens da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, sob o olhar da transversalidade, da intersetorialidade e da capilaridade de suas ações. O caso de maior fôlego refere-se à cidade de São Paulo, em que é apresentado o histórico de criação da SMPM, faz-se um levantamento das políticas públicas estabelecidas pela SMPM, investigando se há planejamento, orçamento,

quais são os equipamentos envolvidos e destinados ao atendimento das mulheres, quais programas são realizados em parceria com outros setores, e quais as estratégias aplicadas. Destacamos, nesse processo, os avanços em busca da articulação transversal das políticas e da criação de programas que visam a intersectorialidade, e especialmente a formação das Rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Com isso, foi possível diagnosticar as características gerais da implementação em São Paulo, levantar os principais obstáculos e os avanços conquistados. E apesar de ser um processo recente, é factível supor que a análise das experiências de implementação nas grandes cidades servirão de medida para prever dificuldades e limites ainda maiores nos pequenos municípios do país.

Em seguida, são analisados e comparados os municípios de Poá e Ferraz de Vasconcelos, que permitem traçar as diferenças entre existir ou não a provisão de políticas para as mulheres em um município. Foram apontadas as características e dessemelhanças dessa implementação no nível local. Além disso, foram identificados os fatores que colaboram para a inclusão e consolidação da política na esfera municipal, e os principais desafios que ainda limitam as ações. É possível destacar, que as próprias estratégias traçadas para essas políticas, como a transversalidade e a intersectorialidade configuram, por si só, enormes desafios à própria gestão pública ao provocar a lógica da divisão departamental e visar políticas mais complexas, integradas e colaborativas entre distintos setores.

Por fim, nas considerações finais, os principais resultados são apresentados e propomos uma discussão mais ampla da busca pela igualdade de gênero.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

Importantes transformações ocorreram nas relações entre Estado e sociedade no início dos anos 1980 no Brasil, impulsionadas pelo processo de redemocratização e crise fiscal. Impunha-se uma agenda de reforma com novas propostas administrativas do Estado: a) descentralização, sob a nova ordem de governos federativos (união, estados e municípios); b) democratização dos processos decisórios e resultados de políticas públicas; c) ampliação do leque de atores influentes na tomada de decisão, garantindo a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas; d) inclusão de novos beneficiários das políticas, voltadas à promoção da justiça e da cidadania; e) novas formas de gestão das políticas públicas, com estabelecimento de prioridades de ação e foco em eficiência e efetividade da ação estatal (FARAH, 2004; CLAD, 2010).

Esses novos princípios que norteavam a construção do Brasil moderno percorreram a década de 1980 e início de 1990, buscando superar os legados e as gramáticas que marcaram a história do Brasil por tantos séculos, sob a égide do patrimonialismo, clientelismo, excessiva centralização e deficit democrático (NUNES, 2010). Esse momento apresentou-se propício para a elaboração de uma nova constituição federal, que se concretiza em 1988, bem como para a luta pela universalização de serviços sociais e influência popular sobre as políticas públicas.

Os princípios que norteavam a dimensão sociopolítica da agenda de reforma abriram uma janela de oportunidade para novos atores da sociedade buscarem inserção via participação e controle social sobre as políticas públicas. A *accountability*, a intersectorialidade e a governança pública, atreladas à possibilidade de participação nas decisões e influência sobre a agenda pública brilharam aos olhos da sociedade recém-saída da ditadura militar. Foi nesse período de construção e consolidação da nova agenda de reforma, e muito pautados pelo processo democrático da constituinte dos anos 1980, que diversos movimentos sociais lançaram mão da luta por acesso a serviços públicos e melhoria da qualidade de vida, especialmente nos centros urbanos (FARAH, 2004). Neste momento, movimentos constituídos desde os anos 1970 tornam-se atores ativos, e dentre eles, destacamos, a presença expressiva das mulheres nas mobilizações urbanas, apresentando a problemática de gênero e suas reivindicações por políticas públicas específicas. De acordo com a autora:

O movimento feminista (...) contribuiu para a inclusão da questão de gênero

na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático. A discriminação de questões diretamente ligadas às mulheres envolveu, por sua vez, tanto uma crítica à ação do Estado quanto – à medida que a democratização avançava – a formulação de propostas de políticas públicas que contemplassem a questão de gênero (FARAH, 2004, p.51).

Esse processo caracterizou a agenda de reforma e as novas configurações que o Estado brasileiro passaria a assumir sob a égide da democracia e da participação: novos atores e novos beneficiários das políticas públicas, bem como novas pautas (sociais) e novas formas de implementação e gestão das mesmas. Com o intuito de investigar uma parte desta história recente – a das políticas públicas para mulheres, ligadas ao combate à violência contra a mulher - que se desenvolve esta pesquisa.

A luta pela igualdade de gênero e pelo fim da violência contra as mulheres, antes tida como problema privado das mulheres e famílias brasileiras, passou a somar-se à agenda pública do país nas últimas décadas. Esse processo veio acompanhado do movimento internacional de reconhecimento dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência, decorrente da luta dos movimentos feministas globais e dos esforços de organizações internacionais em favor da temática. Na esteira da redemocratização, organizações feministas brasileiras e atores estatais conquistaram espaço para incluir e promover políticas públicas de gênero, em especial, as de enfrentamento à violência contra as mulheres, desde a perspectiva de responsabilização do Estado para lidar e superar tais problemas sociais.

A criação de uma Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) ligada à Presidência da República permitiu a ampliação e a institucionalização de diversos serviços especializados no combate à violência contra as mulheres a partir da década de 2000. Neste período mais recente, constatou-se que sendo a violência de gênero um fenômeno amplo e multifacetado, deveria o Estado promover mais do que ações focalizadas. Requisita-se, pois, o envolvimento de diversos setores, instituições e sociedade civil, nos três níveis de governo, além de postular adequada concertação federativa e inovações na gestão e no processo de implementação municipal, contempladas pela ação transversal e intersetorial dessas políticas públicas.

Neste primeiro capítulo apresentamos o desenvolvimento da área de políticas públicas, tendo como pano de fundo a trajetória multidisciplinar do campo. A partir das abordagens mais recentes, analisamos os deslocamentos em relação ao modelo científico tradicional, com a formação de uma visão mais complexa, que visa superar a dicotomia entre administração e

política e garantir uma perspectiva de politização do processo de produção de políticas públicas. Será neste momento, conforme apontam nossas análises, que políticas sociais entram na agenda de pesquisa, com o objetivo de suplantar uma dívida histórica do Estado brasileiro, incluindo o tema do enfrentamento à violência contra as mulheres.

Utilizamos o ciclo de políticas públicas como ferramenta heurística e descritiva para mapear a formulação e execução de políticas públicas, servindo como ponto de partida para a análise mais detalhada do processo de implementação. O levantamento bibliográfico da área de implementação demonstra sua relevância no campo de políticas públicas, cujas análises permitem ampliar a compreensão da máquina estatal, analisar sua crescente complexidade, especialmente do relacionamento política-ação. Neste momento, também são apontados os fatores individuais e relacionais relevantes para a análise da implementação de políticas públicas.

Na segunda parte deste capítulo, apresentamos a formação e o fortalecimento das políticas para as mulheres no Brasil, compreendendo que este tema ainda é recente na literatura nacional. Para tanto, empregamos o modelo do ciclo de políticas públicas para compreender esse processo, aproximando o campo de políticas públicas com a área de gênero. Dessa análise, concluímos que o problema da violência de gênero é estrutural e multifacetado, além de estar baseado em relações sociais de poder, revelando que soluções isoladas individualizadas e pontuais não são suficientes para uma mudança significativa da condição das mulheres. Todavia, a formação de uma estrutura nacional para promover políticas para mulheres não foi um processo linear e não seguiu um modelo racional e hierárquico deliberativo. Até a criação da SPM em 2003 não havia uma coordenação centralizada com diretrizes e orientações nacionais delineadas. A partir da análise deste processo, concluímos que a inserção do tema de políticas para mulheres na Agenda pública brasileira coincide com a elaboração da pauta da violência contra as mulheres, isto é, a partir da formulação de políticas para o enfrentamento à violência de gênero foi possível conceber um espaço na gestão pública para lidar – não apenas com a questão da violência – mas com a promoção da igualdade de gênero.

O processo organizado pela SPM para definir a elaboração dos instrumentos de política para as mulheres definiu o caráter participativo e dialógico dessa política, contando com a participação de mulheres por todo o Brasil em conferências periódicas regionais. Concluímos ainda, segundo as análises dos documentos, que foi a partir de 2007, com o lançamento da Política e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

que a SPM se consolida como a principal organizadora e articuladora dessa política, tanto em âmbito nacional, como em parceria com estados e municípios.

Dessarte, demonstramos que na última década, as elaborações da SPM para combater as desigualdades de gênero – e principalmente a violência – passam a considerar a necessidade de um entrelaçamento multissetorial e capilarizado nas esferas federativas de ação governamental, e nas mais diversas áreas de atuação: assistência, segurança, trabalho, saúde, justiça. Assim, a estratégia traçada pela SPM considerava a promoção de uma gestão transversal e intersetorial, e do desafio de ampliar e capilarizar os serviços especializados da rede de atendimento à violência contra as mulheres nos diversos municípios do país.

Nos capítulos seguintes, portanto, apresentaremos tais instrumentos e estratégias da SPM para o enfrentamento da violência de gênero e nos debruçaremos sobre a implementação municipal dessa política.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de conhecimento de políticas públicas assume grande relevância e visibilidade nas últimas décadas na esteira do processo de globalização e reestruturação produtiva em vários países do ocidente. De acordo com Souza (2006), diversos fatores contribuíram para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, atrelados às novas visões sobre o papel dos governos, das instituições, das regras e modelos que regem as suas decisões.

Ao longo da história, a análise das realidades estatais foi feita sob diferentes perspectivas teórico-metodológicas. Durante o longo período entre a segunda metade do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, a visão predominante sobre a ação estatal baseava-se em padrões jurídicos, isto é, a partir de enfoques legalistas, que priorizavam estudos de normas e estruturas que organizam a atividade estatal (SARAVIA, 2006). Tratava-se de considerações mais estáticas do Estado e da administração pública. A partir de meados do século XX, principalmente com as mudanças engendradas no período pós-guerra, acerca do papel e da dinâmica do Estado, uma nova perspectiva ganha espaço, a visão das ciências administrativas.

Destarte, após os anos 1960, o campo de políticas públicas se aproxima das ciências administrativas e ganha visibilidade como área do conhecimento e centralidade na agenda governamental para atuar sobre as mudanças propostas no período, com foco no desenho e na execução das políticas públicas econômicas e sociais (SOUZA, 2006). Para a autora, as

principais medidas desse processo giraram em torno das substituições das políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos, dando maior visibilidade à problemática do ajuste fiscal e da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Tornou-se mister a discussão e a elaboração de novos conceitos e metodologias capazes de analisar as então prevalentes dinâmicas estatais.

Uma revisão da literatura sobre o tema revela a pluralidade de definições e conceitos que permeiam o campo, decorrente da multidisciplinaridade do processo de constituição da área de políticas públicas, que integra contribuições principalmente da economia, da ciência política, da sociologia, do direito, da administração e gestão. Existem, portanto, diversas definições de políticas públicas e pouco consenso sobre elas.

Faremos a seguir um breve apanhado histórico do surgimento e dos principais teóricos do campo de políticas públicas, para nos situarmos no debate e colhermos as contribuições oriundas das diversas frentes e correntes desta temática. É de suma importância compreender essa trajetória e as diferentes contribuições que conformam o campo das políticas públicas e que delineiam as teorias para a compreensão do fenômeno aqui estudado.

Nos Estados Unidos, a disciplina e a área de conhecimento de políticas públicas nascem como subárea da Ciência Política, em meados do século XX, com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006). Os primeiros estudos da área de políticas públicas ocorrem nos anos 1930, de forma difusa e não atrelada à área de administração pública – que só irá se consolidar em meados dos anos 1950/1960.

São quatro os chamados “pais fundadores” da área de políticas públicas: Harold D. Lasswell, sustentava a separação da área de estudos das políticas públicas do campo disciplinar da ciência política, e defendia a centralidade da racionalidade nos processos de decisão. Em 1936 introduziu a expressão *policy analysis*, que designava a constituição de uma análise científica do governo. A definição mais conhecida de políticas públicas até hoje é a de Laswell, qual seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (apud SOUZA, 2006, p.24).

Um dos primeiros autores a criticar a *rational policy analysis*, da qual Lasswell foi precursor, foi Herbert Simon nos anos 1950. Situado no campo da teoria organizacional, Simon desenvolve o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*) dos *policy makers*, isto é, defendia a existência de uma racionalidade limitada dos tomadores de decisão, pois os indivíduos isolados não seriam capazes de explorar a vastidão de informações que necessitam, havendo, portanto, limitações cognitivas, de informação e de tempo (SIMON,

1947). Além disso, apontava a existência não menos determinante do autointeresse dos *policy makers* na tomada de decisão. Tecia, dessa forma, crítica clara ao modelo econômico da busca pela maximização de resultados.

Ainda sob a mesma perspectiva behaviorista de seus predecessores supracitados, David Easton contribuiu com a área das políticas públicas a partir dos estudos das teorias dos sistemas e do paradigma do pluralismo. Easton (1953 e 1965) definiu políticas públicas como um sistema, que sofre influências internas e externas (*inputs* e *outputs*) de diversos atores, e que responde às constantes interações e disputas externas ao próprio Estado. Apesar das críticas e divergências, Simon e Easton continuavam a ser considerados teóricos da linha racional, além disso, o elemento central da análise das políticas públicas continuava sendo a *tomada de decisão*, limitada ao ponto de vista técnico (Marques, 2013).

Charles Lindblom (1959), considerado o quarto pai da área de políticas públicas, foi ainda mais crítico ao modelo da racionalidade proposta pelos outros três autores, defendendo a quase inexistência de racionalidade do tomador de decisão. Para ele, as relações de poder são inerentes às diversas fases do processo das políticas públicas, e influenciam muito mais a tomada de decisão. Para tanto, propõe como método alternativo o chamado *método de sucessivas comparações limitadas*, em que o processo de decisão em políticas seria “incremental”. Lindblom teve grande contribuição para os estudos mais normativos na área de políticas públicas, e abre caminhos, a partir da análise incrementalista mais próxima à Ciência Política, às novas perspectivas para o campo de estudos de políticas públicas em relação a seus antecessores.

Até meados das décadas de 1950/1960, portanto, os autores clássicos do campo da administração pública e teóricos das políticas públicas estavam assentados sobre a tradição “científica”, sob a ótica da ciência racionalista “livre de valores”. Sustentavam, de forma geral, que a missão da administração pública deveria voltar-se para a formação de profissionais da burocracia com o intuito de contribuir para sua maior eficiência e economicidade. Era clara, por conseguinte, a dicotomia entre administração pública e política (*politics*), separação vista como necessária para o propósito de superação de práticas patrimonialistas que marcavam a administração pública nos Estados Unidos à época.

O racionalismo teve intensa contribuição de estudos acadêmicos e rapidamente tornou-se parte do *mainstream* das análises de políticas públicas. Sob influência do positivismo presente ainda no século XX, baseava-se na objetividade e em métodos científicos ditos “neutros” para gerar conhecimento útil à decisão dos *decision-makers*. De forma geral, e

tendo a tomada de decisão como momento central da análise das políticas públicas, entendia-se por essencial o cumprimento de metas de forma eficiente, racional e objetiva, com total controle e cálculo dos custos e benefícios na escolha das alternativas (SIMON, 2010; SOUZA, 2006; SARAVIA e FERRAREZI, 2006).

O predomínio por um longo período do paradigma racionalista e positivista resultou em alguns vícios para o campo governamental. A substituição deste modelo não foi baseada em ruptura, mas na coexistência de diferentes condutas e técnicas ainda não superadas nas práticas governamentais. A análise de políticas públicas revela a presença de tais características, dentre as quais podemos citar: a) fragmentação das ações que envolvem o processo das políticas públicas, especialmente as dificuldades de articulação entre os diferentes setores e instâncias governamentais; b) visão linear do processo da política pública, expressa pela separação entre formulação/decisão/implementação; c) perspectiva vertical e planificadora da política pública, com predomínio de processos *top-down* (SARAVIA, 2006).

Os grandes e mais recentes desafios da área de políticas públicas se situam exatamente na superação de grande parte dessa herança positivista e racionalista. A dinamicidade colocada aos atuais governos por exemplo, pelos novos papéis das agências estatais, novos atores, novos beneficiários, pelas novas interações dos burocratas, novos valores e ideias na produção das políticas, exige mudanças na execução das políticas públicas e na configuração dos modelos analíticos.

Principalmente a partir do fim dos anos 1970, a nova conjuntura internacional e o desenvolvimento dos estudos do campo de políticas públicas contribuíram para a ampliação e criação de novos paradigmas. Em contexto de mudanças econômicas e sociais, atreladas às novas expectativas de intervenção estatal, formava-se uma visão mais complexa e conflitiva do processo de políticas públicas (MARQUES, 2013). As críticas elaboradas ao modelo científico tradicional abriram espaço para a superação da dicotomia entre administração e política, e para o reconhecimento do papel de *policy maker* do administrador – ou burocrata –, ampliando a análise para as demais fases contidas no processo das políticas públicas – para além da tomada de decisão.

As mudanças provocadas neste período tornaram-se fundamentais para uma guinada dos campos de administração pública e de políticas públicas. De acordo com Marques (2013), nos últimos cinquenta anos ocorreram diversos deslocamentos que permitiram reduzir a importância da racionalidade e trazer novos debates para o centro das análises governamentais:

Essas mudanças de enfoque destacaram ainda crescentemente o papel das agências estatais, burocracias e instituições, por vezes de forma isolada, ou às vezes em configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias e valores na produção das políticas públicas. Entretanto, se pudesse destacar um único elemento que sume esses deslocamentos, este seria a crescente politização do processo de produção de políticas (MARQUES, 2013, p.24).

O surgimento e fortalecimento de novos paradigmas abriram espaço para a elaboração das mais variadas correntes teóricas. Foram atraídos pesquisadores de diversas áreas – ciência política, economia, sociologia, geografia, antropologia, gestão, dentre outros – fortalecendo o campo holístico e multidisciplinar da análise das políticas públicas. As diversas opiniões e diferentes matrizes das quais se originam e se associam os estudos sobre políticas públicas revelam a pluralidade de perspectivas analíticas e metodológicas da área. Inclusive a existência de diversas escolas e teorias de políticas públicas (FARAH, 2011; SECCHI, 2012), conforme veremos adiante.

No entanto, tem sido alvo de críticas a inexistência de uma teoria geral, passível de generalização. As contribuições dos profissionais das áreas supracitadas, apesar de facilitar o trabalho colaborativo acerca de problemas comuns, são, em geral, formulações de modelos acadêmicos com base empírica, e cabe aos governantes, aos burocratas e aos pesquisadores definir, diante da diversidade das teorias, aquela(s) que se apresenta(m) mais adequada(s) a determinada política ou estudo. Veremos a seguir as principais correntes teóricas e debates que surgiram no período mais recente, com o intuito de identificar os principais elementos e a definição de políticas públicas que nos ajudarão a analisar nosso objeto de pesquisa.

Após a grande expansão do modelo racionalista, outras correntes teóricas emergiram para incrementar ou para questionar a análise *mainstream* de políticas públicas. O sucesso obtido pela ampla repercussão do racionalismo influenciou uma corrente de grande ascendência, especialmente no alicerce das políticas econômicas, que é a teoria da escolha pública (SARAVIA, 2006).

Tendo orientado o modelo de organização do aparelho governamental da maioria dos países ocidentais, denominado “neoliberal”, a teoria da escolha pública (*public choice theory*), também chamada de teoria da escolha racional, ainda que apoiada no racionalismo, questionava a capacidade do governante de dominar objetivamente todas as variáveis para a tomada de decisão, pois não descartava a existência de interesses pessoais e de informações incompletas no processo da tomada de decisão. Defendia-se, desta maneira, a ideia do Estado

mínimo, em que caberia ao governante somente atuar sobre bens públicos para suprir falhas de mercado, isto é, em áreas em que este último não atue por falta de interesse, altos custos ou externalidades negativas (DYE, 1984; SOUZA, 2006). Apesar de surgir ainda nos anos 1950, a teoria da escolha pública somente recebeu amplo reconhecimento em 1986 com as contribuições de James Buchanan.

Em contrapartida, houve um grande movimento de críticas ao modelo racional focadas sobre a tomada de decisão, que deu origem a outra corrente de análise de políticas públicas: o incrementalismo. Tendo como ponto inicial os trabalhos de Charles Lindblom (1959), questionava-se a capacidade do tomador de decisão de conhecer todas as alternativas e de elaborar todos os cálculos racionais para a tomada de decisão. A opacidade das informações e os custos necessários para mapear todas as alternativas inviabilizariam os processos. Para esta corrente, meios e fins seriam escolhidos de forma simultânea, gerando um processo incremental na tomada de decisão (LINDBLOM, 1959).

Tal perspectiva abriu espaço para novos olhares sobre a separação entre administração e política, ampliando inclusive a análise de políticas públicas para outros momentos além da tomada de decisão. O caráter político foi tematizado por Theodor Lowi (1964), precursor na elaboração de uma classificação das políticas públicas, compreendendo que os formatos institucionais diferenciados estão atrelados a decisões políticas (*politics*), gerando consequências na conformação dos jogos políticos de interesses. Lowi (1964) elabora quatro divisões das políticas públicas: a) políticas constitutivas; b) políticas regulatórias; c) políticas distributivas; e d) políticas redistributivas. Trata-se do “efeito dos formatos institucionais diferenciados responsáveis pelas políticas” (MARQUES, 2013), análise muito disseminada a partir dos anos 1980 com o surgimento do Neoinstitucionalismo.

A corrente teórica do Institucionalismo preconizava a defesa de que as estruturas político-institucionais determinam e facilitam as ações governamentais, isto é, a estrutura, a organização e as funções governamentais importam e são responsáveis pela disseminação de ideias, valores e comportamentos dos agentes (MARCH, OLSEN, 2009). Com o surgimento da perspectiva Neoinstitucionalista, já nos anos 1980, é retomada a centralidade das instituições. Não se tratava, entretanto, de uma teoria unificada, mas de um campo de análise amplo e substancialmente heterogêneo (MARQUES, 2013). O Neoinstitucionalismo envolve, por conseguinte, diversas teorias¹, que analisam as relações intra e interinstitucionais, levando

¹ PETERS, B. Guy. **Institutional theory in Political Science – The New Institutionalism**. Bloomsbury Academic, 3d. ed., 2011.

em consideração a construção social e como elas afetam, direta ou indiretamente, as políticas públicas.

Para Guy Peters (2011), os primeiros formuladores do Neoinstitucionalismo emergiram justamente da crítica aos behavioristas e racionalistas, argumentando serem estas correntes contextualistas, reducionistas, utilitaristas, funcionalistas e instrumentalistas. Os autores March e Olsen foram os expoentes dessa primeira crítica, colocando as instituições e as organizações como centrais para compreender o rol de valores e escolhas coletivas na política, sendo as normas, regras e rotinas das instituições a questão essencial para explicar o comportamento dos indivíduos - com bases normativas e não coercitivas.

Importante ressaltar que já neste momento histórico, as correntes teóricas do campo de políticas públicas passam a enxergar a dinamicidade impressa ao Estado e à administração pública, identificando as instituições, os diferentes atores, a influência das diversas esferas estatais e não-estatais (privadas ou do terceiro setor), enfim, as arenas e relações de poder que estão em jogo no processo das políticas públicas. Não obstante, fazem parte deste campo de análise abordagens como a Sociológica, a Histórica, a Representação de Interesses, a Construtivista e a Discursiva (PETERS, 2011; MARQUES, 2013).

Mesmo diante das diversas abordagens da teoria Neoinstitucionalista, é possível afirmar que há elementos suficientes para considerá-las parte de um mesmo corpo teórico. A questão fundamental é a centralidade das instituições para compreender a vida política. Indivíduos são atores importantes, mas há influência substancial do papel da estrutura na determinação do comportamento, bem como na determinação dos “*outcomes*” do processo político. Há similaridades e diferenças na forma de cada abordagem explicar os meios de aceitação dos indivíduos – se por valores ou regras – ou por conceitos concretos ou intangíveis, e nenhuma abordagem oferece uma completa explicação de todos os processos, mas traçam uma importante perspectiva sobre política e governança (PETERS, 2011). As abordagens neoinstitucionais tiveram grande influência nas análises brasileiras de políticas públicas no período mais recente.

A questão da tomada de decisão se dilui na agenda de pesquisas e surgem questões atinentes às outras fases do ciclo da política pública, principalmente atreladas às dinâmicas da *policy change*. O Neoinstitucionalismo foi fruto desta mudança e se constituiu como as primeiras teorias de análise. Outra importante abordagem que nasce em meados dos anos 1960, trata da influência de variáveis externas para explicar mudanças no *policy process*. Segundo Bachrach e Baratz (1963), aspectos culturais, econômicos e técnicos constroem e

influenciam os atores nas escolhas e capacidades de decisão. Para esta abordagem, a política seria baseada tanto na luta pelo poder quanto na luta por influência, e que esse processo envolveria não apenas conflitos abertos, mas também conflitos ocultos ou encobertos (MARQUES, 2013).

Bachrach e Baratz argumentam que para compreender todo o *policy process* é preciso examinar outro fenômeno acerca da decisão política: analisar não apenas o que se decide na política, mas principalmente analisar o que *não se decide*. Isto é, o que não entra na Agenda pública, ou ainda, o que entra na Agenda e “não sai do papel”. Destarte, a análise do campo de políticas públicas se desloca para a formulação da Agenda, determinada pelos jogos de poder e influência política. É o que Bachrach e Baratz (1963) denominam de “mobilização de viés”: os atores envolvidos no processo das políticas públicas se mobilizam para influenciar a tomada de decisão das políticas em ação, mas também – e principalmente - se mobilizam para influenciar quais políticas devem (ou não) entrar em ação. São gerados, dessa forma, conflitos abertos e ocultos para influenciar o processo das políticas públicas.

Essa vertente dos conflitos ocultos influenciou e ampliou uma das definições de políticas públicas, justamente ao analisar as escolhas e preferências dos *policy makers* a partir da compreensão do papel político das *não-decisões*. Nesta linha, uma definição bastante difundida é a de Thomas Dye (1984), que descreve políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Para o autor, essa análise simples mas completa sintetiza dois aspectos bastante importantes: primeiro, a ideia de que o agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo; segundo, concebe que a inação do governo é tão impactante para a sociedade quanto sua ação, pois a inação deve ser considerada uma política deliberadamente omissiva. Destarte, essa análise do campo das políticas públicas se propõe a entender o Estado em ação, suas escolhas pelo que fazer e pelo que não fazer.

Outro autor que expandiu a compreensão acerca dos conflitos e das lutas por poder e influência foi Steven Lukes. Em 1974, seus estudos traziam à tona a análise da formação das preferências dos atores. O exercício de poder e a luta política estariam sujeitos à influência da ideologia, principalmente no que se refere à ocultação de interesses. Isso implicaria, conforme aponta Marques, que “a mera observação dos conflitos não daria acesso, portanto, ao conjunto da luta pelo poder envolvida no Estado e em torno de suas ações” (MARQUES, 2013, p.31). Faz-se presente, nestes termos, a compreensão do atrelamento entre política, ideologia e poder e as consequentes influências desses processos e atores na determinação da ação dos governos.

Estas últimas perspectivas teóricas são de enorme colaboração para a análise de nosso objeto de pesquisa. Compreenderemos os conflitos ocultos e latentes que permeiam nosso objeto, a entrada na Agenda pública e a posterior batalha para a implementação nacional e local das ações e políticas determinadas em uma área pouco consensual e de muito convencimento ideológico para sua sustentação e ampliação.

De forma geral, portanto, estudar políticas públicas envolve, por exemplo, analisar e explicar as inter-relações entre Estado, economia e sociedade, e o papel que as ações (ou negligências) governamentais exercem na solução de problemas. Além disso, relaciona-se à análise de aspectos procedimentais e dos resultados e efeitos produzidos por determinado programa/plano. Inclusive, trata-se do embate em torno de ideias e interesses, poder e influência política. Porém, como vimos acima, não existe uma única ou melhor definição sobre o que são políticas públicas. Cada vertente ou corrente enfatiza diferentes aspectos do processo da política pública, e elas se sustentam sobre diferentes pressupostos teóricos. No entanto, é importante ressaltar que, conforme afirma Souza:

(...) definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p.25).

Será a partir dessa compreensão, e tendo como pano de fundo a trajetória multidisciplinar do campo de políticas públicas, que analisamos nosso objeto. Mantivemos esta visão holística do campo, que apesar das necessárias fragmentações para a análise, permitiram a compreensão estrutural dos problemas e dos dilemas postos. Partindo desta mesma perspectiva, apresentaremos a seguir um breve panorama da formação deste campo no Brasil e, em seguida, o ciclo de políticas públicas, com destaque para o processo de implementação.

1.1.1 Políticas Públicas no Brasil

O campo de estudos de políticas públicas nasce no Brasil somente no final dos anos 1970, com a transição do período de ditadura militar para a democracia. Neste período, a área

de ciências sociais também passa por um importante momento de institucionalização (especialmente como a criação da Anpocs²), o que colabora para a constituição da área de políticas públicas no país (ALMEIDA, 2007). Trabalhos clássicos como os estudos de Raimundo Faoro e Bresser Pereira, que tinham uma preocupação de natureza macrossociológica acerca das características e papéis do Estado para o desenvolvimento da nação, perduraram centralmente na agenda de pesquisa até meados dos anos 1980. Com a redemocratização do país, emerge a preocupação acerca da reforma do Estado com o intuito de democratizar o acesso aos serviços públicos e de ampliar a participação política (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Essas mudanças na agenda política do país deram impulso a novas pesquisas nas ciências sociais - e no campo de políticas públicas - centrando esforços nas características institucionais das políticas públicas. Entram na agenda de pesquisa as análises de políticas setoriais, especialmente sob a ótica da superação da “dívida social” do Estado brasileiro para com sua população: novos desenhos institucionais para as políticas públicas, principalmente na área social. Assim, as próprias características do funcionamento do Estado e da abrangência das políticas públicas existentes foram colocadas sob análise. Tratava-se de pesquisar e questionar as transformações da cultura política brasileira e das relações entre Estado e sociedade, especialmente acerca das estruturas internas do Estado (federalismo), da ampliação do poder local e da participação, da descentralização e da oferta de serviços (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

A agenda política do país imprimiu, portanto, características específicas ao campo de políticas públicas no Brasil. Entretanto, a literatura internacional, especialmente estadunidense, exerceu forte influência nos estudos da área. As várias vertentes do Neoinstitucionalismo, acerca da tomada de decisão, chegou com grande força principalmente nos anos 1990, deslocando os estudos das políticas públicas para as relações com as instituições políticas. Diante da nova conjuntura dos anos 1990 no Brasil a respeito do ajuste fiscal e da reforma do Estado, as políticas públicas passam a ser examinadas sob nova ótica, confrontando a perspectiva social com o avanço da agenda denominada neoliberal.

Essas mudanças ocorriam como parte do processo de ajuste fiscal, das novas perspectivas de intervenção estatal na economia e das novas políticas sociais apresentadas desde o final da década de 1980. Em toda a América Latina impõe-se aos países de democracia recente e com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias uma agenda de

²

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, criada em 1977.

reformas sob impacto da crise do Estado e de sua capacidade de investimento. Percebiam-se, no bojo desse processo, as dificuldades de equacionar “políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p.21).

Essa nova agenda, portanto, explicitou uma tensão entre os princípios de democratização – tanto do acesso aos serviços públicos como dos processos decisórios -, e o princípio da eficiência. De acordo com Farah (2004), a agenda de reforma emerge com as seguintes propostas: a) estabelecimento de prioridades de ação em políticas públicas, atrelado à necessidade de ajuste fiscal; b) novas formas de interação entre Estado e sociedade civil, incluindo novos atores como *policymaking* e promovendo maior inclusão social; c) novo papel dos governos, garantindo eficiência na provisão de recursos e mudanças na gestão de instituições, com foco na descentralização, privatização e modernização gerencial.

Foi, portanto, na esteira deste processo que analisamos as políticas sociais emergentes no país sobre o tema do enfrentamento da violência contra as mulheres, tendo completa a visão da multidisciplinaridade do campo de políticas públicas, e o entendimento do contexto brasileiro em torno da temática. Utilizamos como base, e como ponto de partida, a compreensão do ciclo de políticas públicas (*public policy cycle*), que perpassa, de forma completa, todas as fases da política pública, conforme analisamos a seguir.

1.1.2 O Ciclo de Políticas Públicas

O processo de elaboração de uma política pública (*policy-making process*) pode ser analisado sob a ótica de um ciclo, isto é, de uma dinâmica constituída por diversas fases interdependentes que ajudam na compreensão e na análise do processo (SECCHI, 2013). Compreendido menos como corrente teórica e mais como modelo de análise, faz-se mister ressaltar que trata-se apenas de um esquema de visualização e interpretação da vida de uma política pública, dividida em fases sequenciais que, na realidade, se misturam.

Diversas propostas de organização deste ciclo foram elaboradas de forma paralela às teorias e abordagens emergentes no campo de políticas públicas, ao longo do século XX, no pós-Segunda Guerra Mundial, e têm sido utilizadas para descrever a cronologia e analisar momentos específicos do processo das políticas públicas. Até os anos 1950/1960 as representações do ciclo eram retratadas de forma racional e linear, desconhecendo a existência de vários níveis de governo e de articulações simultâneas entre as próprias etapas

(MARQUES, 2013). A partir da década de 1970, seguindo as diversas alterações que o próprio campo de políticas públicas sofreu, conforme vimos anteriormente, diversos autores passam a considerar a superposição das fases do ciclo, de forma não linear e não excludente, diante da própria dinamicidade do Estado.

A partir deste momento, alguns autores passaram a considerar o modelo do ciclo pouco útil às análises de políticas públicas pois consideravam que ele as retratava de forma apolítica e exclusivamente técnica, além de linear e, portanto, irreal, inviabilizando-se como um modelo apropriado de análise das políticas públicas. Outros autores, e ressaltamos, a maioria deles, passaram a compreender o ciclo como uma ferramenta heurística e descritiva, capaz de fornecer um primeiro mapeamento da configuração das políticas públicas (Marques, 2013). Isso significava manter sua relevância para uma compreensão inicial de cada política, sendo o ponto de partida para as análises mais detalhadas, consistentes e complexas dos estudos de políticas específicas.

Partiremos desta última compreensão, considerando o ciclo como um modelo que nos facilitará a identificar algumas regularidades no processo de políticas públicas, mesmo sabendo que a ordem pode ser alterada, e até mesmo que as atividades de fases distintas podem ocorrer simultaneamente. Neste trabalho serão consideradas seis etapas básicas do ciclo: a identificação do problema; a formação da agenda; a formulação de alternativas; a tomada de decisão; a implementação; e a avaliação.

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) se inicia com a **identificação do problema**. Esta é a fase de percepção da necessidade de mudança do *status quo* para uma situação ideal possível (SECCHI, 2013). É o momento da definição ou delimitação do problema, a partir da identificação do conjunto de causas, soluções e obstáculos a serem superados. Se o problema se tornar socialmente relevante, ele poderá fazer parte da Agenda pública. A segunda fase do ciclo é, portanto, a **formação da Agenda**. Se o problema inicialmente identificado for compreendido como problema público e requerer ações do governo para superá-lo ou melhorá-lo, poderá, assim, se tornar um programa de governo, uma ação estratégica, um planejamento orçamentário, um sistema de informações e pesquisas. De acordo com a Teoria do equilíbrio de Baumgartner e Jones (1993), há períodos de maior estabilidade, com restrições institucionais que forçam a manutenção do status quo e, conseqüentemente, da Agenda; e períodos de ruptura, com ascensão de novos problemas, empreendedores de políticas públicas que colaboram para inserir novas pautas na agenda.

De acordo com John Kingdon (1995), esse é o momento do que chamou de “janela de

oportunidade”, ou *policy window*, entendido como o momento ideal para o lançamento de uma política pública. Este momento aciona - ou requer - plena atenção do público, mas em geral é raro e de curta duração.

A **formulação de alternativas** é um dos momentos cruciais do ciclo da política pública. Idealmente, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos determinam os objetivos a serem alcançados e quais estratégias utilizar, verificando as possíveis consequências de cada solução proposta. Essa escolha implica, portanto, a escolha de conflitos – isto é, quais visões políticas e ideológicas prevalecem - e assim, onde se aloca o poder. Por isso, essa fase é muito importante. Existem três técnicas que auxiliam a execução dessa fase de formulação de alternativas: 1) as projeções, isto é, a observação de tendências *ex ante*; 2) as predições, a partir do uso de teorias e métodos, como teoria dos jogos, regressões estatísticas e estimativas de eficiência; e 3) as conjecturas, que são juízos de valor, baseados em aspectos intuitivos (SECCHI, 2013). Todas são utilizadas conforme a preferência dos atores envolvidos ou de acordo com a capacidade e com o momento do ciclo da política pública.

A fase de **tomada de decisão** representa o momento em que o enfrentamento do problema é explicitado, junto com os objetivos e métodos a serem encaminhados. Existem três formas dessa dinâmica ocorrer. Pelo modelo de racionalidade, os tomadores de decisão buscam a melhor alternativa diante de um problema posto, isto é, o problema é anterior à solução. Pelo modelo incremental - desenvolvido por Lindblom -, entende-se que ajustes do problema à solução e vice-versa ocorrem, em um esquema de comparações sucessivas limitadas, o que significa mútua influência. Por último, a tomada de decisão pode ser feita pelo modelo de fluxos múltiplos, em que o momento de criação e definição da política pública é realizado a partir da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. A *policy window* teorizada por Kingdom (1995) pressupõe a combinação desses três fluxos: problema, soluções e condições políticas favoráveis.

A **implementação** é a fase de ação da política pública, isto é, momento em que as regras, as rotinas e os processos são aplicados. Torna-se possível visualizar obstáculos e falhas de percurso, bem como detectar erros anteriores à tomada de decisão. Os autores Pressman e Wildavsky (1973) deram grande contribuição aos estudos sobre implementação de políticas públicas. Os autores apontaram novas questões que influenciam positiva e negativamente todo o planejamento inicialmente realizado, para além dos problemas técnicos e administrativos comuns, referindo-se às questões políticas (*politics*) envolvidas em cada processo. São

elementos importantes para essa análise: os recursos humanos, as organizações, as entidades parceiras, os grupos de interesse e as técnicas de gestão, que podem ser atores e instrumentos estatais - ou não (privados ou não-governamentais).

Dois são os modelos centrais de implementação de políticas públicas segundo Sabatier (1986): modelo *top-down*, que separa a tomada de decisão da implementação, isto é, diferencia a esfera política (elaboração) da execução administrativa, como um fluxo de decisão “de cima para baixo”. E o modelo *bottom-up*, isto é, de baixo para cima, caracterizado pela influência e organização dos implementadores sobre as prospecções de cenário, objetivos e estratégias da política pública, obtendo maior discricionariedade sobre o processo.

A partir da emergência dos estudos que destacavam o momento da implementação do *policy cycle*, deslocamentos produzidos nos estudos de políticas públicas desenvolveram análises referentes ao processo de baixo para cima (*bottom-up*), ou simultaneamente de baixo e de cima, com grande destaque da defesa elaborada por Lipsky nos anos 1980 (MARQUES, 2013). Seu principal trabalho abordava o que denominou de *street-level bureaucracy*, ou burocracias de nível de rua, e tratou da adaptação de regras e procedimentos das políticas para sua aplicação final, na esfera local, que deve levar em consideração não apenas as diferenças regionais, mas também a própria discricionariedade do implementador (LIPSKY, 1980). Voltaremos a esta análise mais detalhadamente na próxima seção.

Por fim, a fase de **avaliação da política pública** é o momento de julgamento da validade das propostas, da verificação do desempenho das ações implementadas e dos resultados obtidos. Seguindo, entretanto, uma lógica não sequencial do ciclo, existe a avaliação *ex ante*, isto é, anterior à implementação, que auxilia a verificação de falhas e inconsistências do planejamento, mas promove principalmente a análise de custo-benefício, de custo-efetividade e de taxas de retorno econômico (Trevisan e Van Bellen, 2008). A avaliação *in itinere*, ou formativa, ocorre ao longo do processo de implementação da política pública, como forma de adquirir mais conhecimento e melhorar a gestão imediata do programa. E as avaliações *a posteriori*, que visam trabalhar os resultados, impactos e eficácia da política pública.

Em todas as fases supracitadas pode-se ter a predominância da avaliação interna, isto é, do próprio governo acerca de suas políticas, mas conta-se também com as avaliações externas, isto é, provindas do controle social e do monitoramento de grupos de interesse, organizações e movimentos sociais. Todavia, ressaltam os autores Costa e Castanhar (2003), que sendo a avaliação uma forma de mensurar o desempenho de programas, é preciso

estabelecer critérios para aferição dos resultados obtidos. Entretanto, não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais, o que existe é um “autêntico emaranhado conceitual”. Destarte, é de suma importância conhecer as diversas opções teóricas para a escolha do método mais adequado a cada tipo de programa. Embora hoje - após a consolidação da agenda de reforma do Estado nos países em desenvolvimento – se associe a avaliação de políticas públicas ao critério de eficiência, existem diversos critérios que podem ser utilizados para a mensuração de desempenho, de resultado e de impacto desses programas, como por exemplo eficácia, efetividade, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário, equidade (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para a identificação e quantificação dos resultados, ou melhor, para medir esses *inputs*, *outputs* e *outcomes*, são criados indicadores³. Os indicadores podem ser de acompanhamento, medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados. Podem ser indicadores de resultado, que apresentam medidas que expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo. Ou indicadores de impacto, que possuem natureza abrangente e multidimensional, tem relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos (BRASIL, 2012). No processo de avaliação também é necessário estabelecer padrões de referência para julgar o desempenho das políticas públicas. Esses padrões podem ser absolutos, como metas de programa; históricos, de comparação com outros períodos; ou normativos, de comparação com programas similares (COSTA; CASTANHAR, 2003). Portanto, a fase de avaliação requer cuidados especiais de definição de metodologia, para que seja possível um julgamento permanente e eficaz de todo o processo da política pública.

Com a fase da avaliação chegamos ao fim do modelo do ciclo. Apresentamos abaixo um esquema gráfico do *policy cycle*, que ajuda visualmente a compreender esse processo da política pública. Mesmo que signifique apenas uma representação fictícia do processo, colabora para a fixação conceitual necessária para nossas análises que seguem neste trabalho.

³

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Ed. Alínea. 2001

Figura 1- O Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: elaboração própria.

1.1.3 Implementação de Políticas Públicas

Tendo compreendido de forma mais abrangente o ciclo de políticas públicas, ressaltamos que nossa investigação propõe um olhar mais específico sobre o processo de implementação das políticas públicas. Por isso, delimitamos nesta seção o marco analítico do campo de implementação sobre o qual nos apoiamos na análise de nosso objeto, identificando os atores e fatores que influenciam esse processo.

Conforme vimos anteriormente, dentre os deslocamentos ocorridos no campo de políticas públicas, pesquisas sobre o papel das burocracias, das agências e dos atores em interação no âmbito local ganham notoriedade, trazendo para o centro das análises outros momentos do ciclo das políticas públicas, tal caso dos estudos sobre implementação e processo de decisão na formulação de políticas (MARQUES e FARIA, 2013, p.23-24). Esses estudos fazem parte, segundo Souza (2003), da chamada *segunda geração*. Para a autora, colocava-se como necessário avançar no desenvolvimento de tipologias analíticas, mas também nas análises sobre implementação não-centradas nos decisores, resgatando autores como Lipsky (1980), acerca do *street-level bureaucracy*, e adentrando na chamada análise *bottom-up*. A principal motivação era suprir a lacuna da literatura ao buscar compreender como, de fato, as ações governamentais são colocadas em prática, quais os elementos

necessários para essa análise e quais fatores influenciam a atuação do implementador (burocrata).

Implementar significa executar algo, por exemplo um plano, i. e., levá-lo à prática por meio de providências concretas⁴. Na gestão pública esse “algo” seriam as próprias políticas públicas, programas ou projetos governamentais. Pressman e Wildavisky (1973), pioneiros nos estudos sobre implementação nos anos 1970 nos Estados Unidos, diziam que “a verb like 'implement' must have an object like 'policy'” (apud HILL, 2005, p.176). Conforme a definição de Van Horn e Van Meter, processos de implementação referem-se à “those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions” (apud HILL, 2005, p.176).

O processo de implementação trata de “*stages*” em que a política pública é transformada em ação: “the sorts of stages that may be identified involve increasing concretisation of policy – from a general commitment to action through the formal enactment of a law to the establishment of a series of guidelines to implementers, 'street-level' interpretations and thus eventually an 'output'.” (HILL, 2005, p.187). A implementação pode ser examinada, portanto, em termos do que acontece com os objetivos inicialmente programados e o que de fato aconteceu, tanto processualmente quanto em termos de resultados. Pressman e Wildavisky (1973) afirmaram que a implementação não é um processo “*smooth and straightforward*”, trata-se de processos limitados, rodeados de frustrações decorrentes das diferenças entre as aspirações iniciais do formulador e a realidade local e ações tomadas pelos implementadores. É uma equação entre a *policy expectations* e os resultados percebidos pela política.

Por longo tempo na literatura, os motivos da diferença entre “*initial objectives*” e “*final outputs*” foram explicados como deficiências e incapacidades daqueles que implementam a política; a atenção estava voltada ao processo de controle sobre os implementadores com o intuito de diminuir tais “*implementation gaps*”. Os atuais estudos de implementação mudaram o foco, colaborando para encontrar uma conceitualização que refletisse melhor a evidência empírica da complexidade e da dinâmica da interação entre os atores envolvidos. Mais do que estudar como a implementação deve ser controlada, essa nova perspectiva trata de como estudar a implementação, quem são os atores, como e quem influencia o quê:

⁴ Dicionário Michaelis

The reality, therefore, is not of imperfect control but of action as a continuous process of interaction with a changing and changeable policy, a complex interaction structure, an outside world which must interfere with implementation because government action does, and is designed to, impinge upon it, and implementing actors who are inherently difficult to control (HILL, 2005, p.184).

Assim sendo, estudar a implementação assume maior relevância no campo de políticas públicas, e se apresenta como possibilidade de ampliar a compreensão da máquina estatal, em crescente complexidade nas últimas décadas. Esses estudos da chamada *segunda geração* (SOUZA, 2003) adotam uma nova perspectiva do relacionamento política-ação, buscando superar as interpretações unilaterais do processo, a saber, a visão administrativa normativa de como o processo deveria ser (HILL, 2005). Isso parte do “reconhecimento de que a política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem sucedido, pela simples disposição de autoridades, autorização e mobilização de recursos e expertise” (FARIA, 2013, p.11).

Supor que as políticas públicas possam ser implementadas exatamente como foram desenhadas e programadas pelos seus formuladores, utilizando inteiramente as previsões preestabelecidas acarretará sempre em avaliações negativas sobre seu desempenho, pois seria, conforme Arretche (2001), praticamente impossível isto ocorrer. Para a autora, os objetivos e estratégias de uma política pública apresentam as decisões e preferências de uma autoridade central, isto é, dos tomadores de decisão; porém, a política pública é implementada por agentes que não participaram do processo de formulação, e isso acarreta alterações no projeto inicial da política no transcorrer da implementação. Necessariamente a implementação modifica o desenho original das políticas, pois é preciso levar em consideração tanto os diversos ambientes a que se destinam, quanto as diferentes ações empreendidas por uma sequência de implementadores, imersos no contexto econômico, político e institucional em que operam.

Importante analisar, portanto, os diversos atores envolvidos no processo. Estão presentes no *policyprocess* de implementação desde os chamados *decisionmakers*, ou tomadores de decisão, até os agentes locais que executam a ação – conhecidos como *bureaucrats* -, e os receptores da política. Para Arretche, “a implementação é, de fato, uma cadeia de *relações* entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental” (ARRETCHÉ, 2001, p.05). Complementando esta visão, Hill (2005) afirma que a implementação deve ser considerada uma política/ação contínua em que o processo de interação e negociação ocorre o tempo todo entre aqueles que estão buscando efetivar a política e aqueles que são beneficiários desta.

Destarte, ao analisar a implementação das políticas públicas, o olhar para a atuação

dos burocratas emerge como um eixo analítico importante, principalmente para o que Lipsky (1980) chamou de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), que são os: “Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work (...). Public employees who grant access to government programs and provide services within them” (LIPSKY, 1980, p.03).

Tais atores são o *locus* da ação pública, são os implementadores locais e responsáveis pela “mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos” (LOTTA, 2012, p.25). A implementação de políticas públicas, portanto, conforme Arretche (2001), supõe uma relação entre a autoridade central, formuladora da política – que definiu seus objetivos, o desenho de implementação, a legislação e as regulamentações específicas – com os agentes implementadores, incluindo os *street-level bureaucrats*. São todos compreendidos como *policymakers*, em diferentes níveis da construção da política pública.

Os burocratas de nível de rua recebem as orientações e treinamentos dos padrões e normas administrativas a serem seguidas na implementação de determinada política pública, em geral, diretrizes nacionais e regulamentações específicas que moldam e balizam suas estratégias de ação. Porém, os burocratas de nível de rua possuem certa autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas de implementação (LOTTA, 2012, p.27), pois, muitas vezes, são obrigados a adaptar as dimensões daquela política pública à realidade em que operam, realidades diferentes entre si, inseridas em sistemas complexos e em constante mutação. Os burocratas, portanto, são portadores de certa discricionariedade, isto é, de certa liberdade no momento da implementação das políticas públicas.

Ao analisar a implementação de políticas públicas nos municípios, nos debruçamos sobre os atores centrais do processo no nível local de governo. A partir da investigação *in loco* desses burocratas, foi possível apresentar as diferenças entre a formulação (ou orientação nacional) da política e a prática cotidiana no nível local, isto é, quais os *gaps* existentes entre a formulação (nacional) e a implementação (municipal), conforme veremos no Capítulo 3. Além disso, foi possível identificar as dificuldades adversas enfrentadas no nível local, levando em consideração as especificidades políticas, econômicas e institucionais de cada município.

A literatura até aqui explorada sustenta a perspectiva dos burocratas enquanto *policymakers* (LIPSKY, 1980; PRESSMAN e WILDAVISKY, 1973; HILL, 2005; MEIER e O'TOOLE, 2006; LOTTA, 2012), e reforça a relevância dos recentes estudos sobre a implementação das políticas públicas e dos atores envolvidos. Veremos a seguir quais são os fatores que influenciam a ação dos burocratas, e a quais características devemos estar atentas

na análise do nosso objeto. O trabalho ordinário do burocrata está imerso em um conjunto de interações com o sistema político, comunitário e organizacional, que impactam e influenciam sua capacidade de ação e, dessa forma, o processo de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2012). As ações empreendidas pelos burocratas durante a execução da política pública equacionam os valores e procedimentos da instituição, as pressões externas da sociedade, o contexto e o momento histórico, e ainda, seus próprios valores e sistemas de ideias e ideologias a partir dos quais enxergam o mundo.

Vimos anteriormente que a implementação não se trata de uma fase técnica e obediente que sucede a formulação política de determinado programa público. E que a literatura afirma, ainda, que há discricionariedade exercida pelos burocratas no momento da implementação, que transita entre uma adaptação ao contexto da implementação – nem sempre correspondente ao previsto e programado pela autoridade central - e os valores institucionais e pessoais de onde e de quem opera. Para compreender melhor esses fatores de influência, dividiremos a análise entre fatores individuais e relacionais, e fatores institucionais e organizacionais, conforme propõe Lotta (2012).

Alguns autores consideram relevante incorporar na análise de implementação das políticas públicas as influências derivadas dos valores e ideais pessoais dos burocratas sobre as ações e decisões por eles tomadas, bem como a influência decorrente das interações que estes atores locais têm com o ambiente externo, isto é, com a comunidade e com os beneficiários da política. De acordo com Hill (2005), os implementadores encontram muitas incertezas ao longo do processo, surgem novos imprevistos, aparecem diferenças de interpretação sobre normas e procedimentos e problemas novos que não haviam sido pensados inicialmente, o que implica na tomada de decisões discricionárias sobre como solucionar e executar determinada política pública na prática.

Em certa medida, a discricionariedade dos burocratas perpassa por seus valores e interesses pessoais (MEIER e O'TOOLE, 2006). Há fatores pessoais que influenciam a percepção de mundo dos indivíduos, tais como a raça, o gênero e a classe social a que pertencem, dentre outros. É importante notar que, se por um lado estes fatores não são determinantes, por outro, tampouco, são destituídos de valor.

Não obstante a discricionariedade dos burocratas perpassar pelos valores e trajetórias individuais, é preciso compreender que as supostas escolhas individuais correspondem, indubitavelmente, a valores moldados pelas inúmeras influências relacionais, isto é, sociais. Essas influências ocorrem por meio de diversas fontes: estrutural, midiática, institucional -

conforme veremos mais adiante -, comunitária e familiar.

Ao encontro desta perspectiva, John (1999) afirma que mais do que atores racionais perseguindo seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que moldam a visão de mundo e a atuação dos indivíduos. Toda esta estrutura relacional é o que caracteriza o *policy process* (apud LOTTA, 2012). O processo das políticas – e particularmente o processo de implementação – é uma disputa de poder das interações existentes, que leva em conta os diversos referenciais envolvidos no processo: os próprios valores dos burocratas, os valores de outros atores envolvidos (da própria organização ou externos a ela), os procedimentos, incentivos, restrições e proibições regulamentais, e todos eles imersos em uma estrutura histórico-social e local.

O componente relacional, portanto, influi e deve ser investigado nas análises de implementação. Alguns exemplos, podemos citar, é a análise da relação dos burocratas com a elite política, com a comunidade, com os partidos políticos, o estilo do prefeito, o nível de experiência profissional dos envolvidos, as características socioeconômicas da comunidade, a sensibilidade quanto à existência de conflito ou cooperação no processo de implementação e os próprios laços pessoais e opinião dos burocratas acerca do problema/objeto da política pública (LOTTA, 2012). Em cada caso e para cada pesquisa, um ou determinado conjunto destes componentes se sobressaem aos outros, e se tornam fatores mais interessantes e mais importantes para a análise do objeto.

Por fim, em referência aos fatores pessoais e relacionais supracitados, importa analisar como a burocracia traduz os diversos valores na prática. Uma das chaves é olhar os recursos intelectuais envolvidos na implementação da política: quem conhece o programa, familiaridade com as ações, tipos de conhecimentos e ideias postas em prática (LOTTA, 2012). Em outras pesquisas realizadas acerca da implementação do Programa Bolsa Família (PBF), Oliveira e Bichir (apud LOTTA, 2012) destacam que os agentes envolvidos na implementação influenciam o processo, isto é, há casos em que os profissionais da ponta têm ingerência sobre a escolha das famílias beneficiárias do programa, tratando-se, pois, de decisões alocativas pelos *street-level bureaucrats*⁵. Questionamentos acerca da ocorrência deste mesmo tipo de comportamento e influência em demais políticas públicas são fundamentais para analisar as práticas de implementação de políticas sociais de forma mais geral.

Há, entretanto, especificidades dessas situações nas quais não iremos adentrar, que

⁵ BICHIR, R. (2011).

tratam das discussões mais particulares sobre o tema, como é o caso das teorias acerca da legitimidade ou não das escolhas e decisões dos burocratas, de teorias acerca da representação burocrática, dos próprios meandros do clientelismo ou das teorias dos conflitos dos agentes de rua. Aqui, intentamos pois, apenas levantar os fatores (relacionais e institucionais) possíveis à análise das políticas públicas objeto de nossa pesquisa.

O outro conjunto de fatores refere-se às influências institucionais e organizacionais exercidas sobre os burocratas. As condições existentes nas instituições e as burocracias das políticas públicas ajudam a construir as alternativas para a ação dos burocratas, são fatores que colaboram com a definição de preferências dos atores envolvidos.

Essa perspectiva está muito presente na literatura neoinstitucionalista, que embora não trate especificamente dos burocratas de nível de rua, nem responda a todos os fatores que adotaremos neste trabalho, traz abordagens importantes para compreender a influência sobre a discricionariedade que os atores possuem no processo de implementação. De forma geral, aos institucionalistas importam as regras e as instituições, entidades responsáveis pela transformação do Estado e por moldarem os comportamentos de seus indivíduos⁶.

Ao tratar das diversas abordagens do neoinstitucionalismo, Guy Peters (2011) afirma que as instituições são criadas para resolver problemas de ação coletiva e facilitar ganhos, e que os indivíduos agem de acordo com os limites apresentados pelas instituições. Isto é, os burocratas se dão conta de que determinados objetivos podem ser alcançados mais efetivamente através da ação institucional – dentro dos limites por ela apresentados - e têm seu comportamento modelado por elas ao longo do tempo. Assim, ao fim e ao cabo, as estruturas formais de interação influenciam o comportamento e as preferências dos indivíduos.

As organizações possuem, de fato, efeito sobre a formação e aprendizado dos atores. As capacitações profissionais dos quais os burocratas participam, a própria convivência no ambiente de trabalho, os incentivos e prestígios para determinadas ações e escolhas, são exemplos de fatores organizacionais e institucionais – muitas vezes também relacionais – que influenciam ou controlam as decisões discricionárias dos burocratas ao longo do processo de implementação.

A forma em que a política é estruturada e desenhada também importa e influencia a atuação dos burocratas de nível de rua: se a política exige maior controle, se propõe maior coerção, se tem legitimidade, se cria mecanismos de incentivo e se há maior ou menor disponibilidade de recursos (LOTTA, 2012). Isso significa que existem fatores institucionais e

⁶ B. Guy Peters. **Institutional theory in Political Science – The New Institutionalism**. Bloomsbury Academic, 3d. ed., 2011.

organizacionais de enorme relevância no processo.

A capacidade administrativa é outro fator essencial de análise, pois a complexidade da política relaciona-se diretamente com a discricionariedade das decisões no nível local (LOTTA, 2012). A existência de um amplo número de regras e de complexos procedimentos podem tornar a tradução da política mais difícil e possibilitar maior espaço para a discricionariedade; ou, o mesmo efeito pode ser observado em uma política que possui poucas regras e permite intervenções locais mais discricionárias para efetivar as ações concretas. A percepção desse fator torna-se relevante na análise de implementação. Portanto, conforme sustenta Lotta:

(...) os fatores institucionais e organizacionais são determinantes para se compreender como os burocratas implementadores agem, na medida em que, ao longo da cadeia de implementação, são construídos contextos específicos sobre os quais os burocratas poderão atuar. Dessa forma, as próprias decisões que serão tomadas e a discricionariedade que será exercida pelos implementadores têm como pano de fundo condições específicas colocadas pelo contexto, as quais podem, inclusive, ampliar ou limitar o espaço para discricionariedade (LOTTA, 2012, p.32)

A forma de organização do governo também influencia a ação dos burocratas. O arranjo federativo, as facilidades ou dificuldades encontradas para desenvolver a política pública, isto é, o nível de sua complexidade, as formas de financiamento, a existência de ações compartilhadas entre as diferentes esferas de governo, a existência de cooperação ou conflito entre elas, dentre outras características dos arranjos institucionais e da conjuntura em que operam.

De forma resumida, apresentamos os principais fatores dentre os supracitados que analisamos neste trabalho sobre nosso objeto de pesquisa:

Quadro 1- Fatores para Análise de implementação de políticas públicas

Fatores individuais e relacionais	Fatores organizacionais e institucionais
<ul style="list-style-type: none">- Prefeitos: partido, características;- Condições socioeconômicas do município;- Opinião do burocrata (entrevistado);- Envolvimento da comunidade;- Familiaridade com o tema e com os Programas e planejamento do governo Federal.	<ul style="list-style-type: none">- Legitimidade da política;- Capacidade administrativa;- Disponibilidade de recursos;- Controle e burocracias;- Organização do arranjo federativo;

Fonte: Elaboração própria.

A tabela apresenta os fatores individuais e relacionais relevantes para a análise da implementação de políticas públicas, como as características do chefe de governo, principalmente o partido político ao qual é filiado, as condições socioeconômicas do município, a opinião dos burocratas, a participação da sociedade civil e as formas de diálogo com o governo, a relação dos funcionários e gestores com o tema investigado, e deles com programas do governo federal. Do outro lado, os fatores organizacionais e institucionais, como a identificação da legitimidade da política na gestão, a capacidade administrativa para articulação política e sua disponibilidade orçamentária, as burocracias envolvidas e a coordenação federativa da política. Fatores centrais que foram levantados ao investigar o objeto desta pesquisa e que estão apresentados no Capítulo 3.

1. 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO

Nesta seção, faremos um debate sobre a formação e o fortalecimento da política para as mulheres no Brasil. Compreendendo que este tema é ainda hodierno e incipiente na literatura nacional, ousaremos promover um diálogo com a literatura existente de políticas públicas, de um lado, e de gênero, de outro. Nossa intenção é promover esse encontro, resgatando as formulações pioneiras do assunto, e avançando sobre o olhar do *policy cycle* e do *policy process* das políticas públicas de gênero no Brasil, especialmente referente ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

A identificação, o reconhecimento e a delimitação do problema é a primeira etapa conquistada sobre o assunto. A partir daí, a tendência de superação das desigualdades de gênero teve duas influências fundamentais: de um lado, o desenvolvimento e fortalecimento do feminismo nacional e internacional, que lutou nesse período “pela incorporação da perspectiva de gênero pelas políticas públicas, em encontros e conferências mundiais” (FARAH, 2004, p.54), principalmente vinculado à ideia de promoção dos direitos humanos das mulheres e pelo fim da violência. E, de outro, o processo de democratização, que garantiu políticas mais inclusivas.

Portanto, o contexto de reforma do Estado dos anos 1980 e início dos 1990 foi promissor para a inserção de novas pautas na agenda pública brasileira, e tal foi o caso das políticas públicas para as mulheres. Porém, e não menos importante, foi o processo posterior, de manutenção da pauta e consolidação de uma política nacional de gênero no país. Nas próximas seções reconstruiremos o ciclo desta política pública, perfazendo as etapas que o

próprio método do *policy cycle* propõe.

As análises permitem concluir que da mesma forma que ocorreu em diversos países pelo mundo, especialmente na América Latina e Caribe (CEPAL, 2002), a formulação de políticas para mulheres no Brasil coincidiu com a formulação da política de enfrentamento à violência de gênero. A consolidação daquela na agenda pública esteve estreitamente ligada à legitimidade que esta conquistou junto à população e à gestão pública, e com isso, ganhou importante espaço para dar início às elaborações de políticas públicas para as mulheres.

1.2.1 Identificação do Problema

A percepção do problema da desigualdade de gênero é antiga e não possui uma data demarcada, pois são inúmeros os levantes de mulheres acerca das mais diversas bandeiras feministas na história da humanidade. Com o intuito de delimitar e analisar o momento de identificação do problema para o ciclo da política pública no Brasil, analisaremos essa fase do processo discorrendo sobre os principais elementos que configuraram o problema da violência contra as mulheres como problema socialmente e coletivamente relevante, isto é, quais os preceitos que permitiram ao governo brasileiro compreendê-lo como problema a ser superado ou, ao menos, melhorado a partir de uma ação governamental, modificando as estruturas do *status quo*.

O primeiro passo, portanto, para se discutir políticas públicas de gênero é esclarecer os marcos em que elas se fundamentam e se tornam possíveis. De acordo com a autora:

É necessário reconhecer o terreno, os limites e os desafios para alcançá-las a fim de estabelecer novas pautas políticas, elaborando estratégias para identificar e articular os sujeitos capazes de sustentá-las, demandá-las, formulá-las, articulá-las no interior da máquina do Estado em seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal (SILVEIRA, 2004, p.66).

Para tanto, emprestaremos da literatura sociológica o desenvolvimento específico sobre a temática de gênero e feminismo, buscando identificar os principais elementos que caracterizam e fundamentam o problema social da desigualdade entre os sexos, e mais especificamente, da violência contra as mulheres.

O campo de estudos de gênero surge e consolida-se no Brasil no início da década de 1970, momento em que se fortalecem os movimentos feministas no país (FARAH, 2004). Sob influência internacional, pesquisadores e militantes começam a se aprofundar no assunto,

influenciados pelas correntes anglo-saxã, estadunidense e francesa, principalmente nas áreas da antropologia e da sociologia. Os estudos traziam à tona a "questão da mulher", questionando a naturalização das diferenças entre homens e mulheres e buscando situar o caráter de construção social dessas desigualdades. Pesquisadoras como Elisabeth Souza-Lobo e Heleieth Saffioti deram início ao debate acadêmico brasileiro em diálogo com as reivindicações dos movimentos feministas do período, utilizando a categoria *gênero* para a análise.

Gênero é uma categoria analítica e histórica de diferenciação social entre os sexos, que se constrói e reconstrói juntamente com novas maneiras de articular relações de poder: "Gênero diz respeito às representações de masculino e feminino, a imagens construídas pela sociedade a propósito do masculino e do feminino, estando estas inter-relacionadas" (SAFFIOTI, 2004, p.116).

As relações de gênero, também denominadas de *relações sociais de sexo*⁷ - termo menos utilizado nas políticas públicas⁸ mas amplamente difundido academicamente por importantes correntes do feminismo, e que utilizaremos de forma intercambiável neste trabalho -, são frutos das relações sociais e possuem uma base material de sustentação, conforme destaca a autora francesa Danièle Kergat:

As condições em que vivem os homens e mulheres não são produtos de um destino biológico, mas sobretudo, construções sociais. Homens e mulheres não são uma coleção – ou duas coleções – de indivíduos biologicamente diferentes. Eles formam dois grupos sociais envolvidos numa relação social específica: as relações sociais de sexo. Estas, como todas as relações sociais, possuem uma base material, no caso o trabalho, e se exprimem por meio da divisão social do trabalho entre os sexos, chamada, concisamente, divisão sexual do trabalho (KERGOAT, 2009, p.67).

A divisão sexual do trabalho (DST) é a forma socialmente construída da divisão do trabalho, historicamente adaptada a cada sociedade, que traduz a diferenciação das ocupações entre homens e mulheres. Essa diferença tem se apresentado concretamente desigual, em que as funções prioritariamente masculinas (políticas, religiosas, militares, por exemplo) possuem

⁷ Termo de origem francesa, "*rapports sociaux de sexe*", do início da década de 1980.

⁸ Há críticas e divergências entre os conceitos de gênero e relações sociais de sexo, que não serão tratadas neste trabalho. Para alguns (CISNE, 2014; FALQUET, 2006), "gênero" apresenta caráter mais neutro e de ocultamento da dimensão conflitual das relações sociais de sexo. Por conta disso, teriam "...os chamados 'estudos de gênero' conseguido uma maior aceitação, penetrando mais facilmente nas universidades, e mais ainda nas administrações públicas ou nas instituições internacionais. (...). Apesar das críticas (...), [defende-se] que gênero é um conceito útil, especialmente onde ele permite unificar as(os) pesquisadoras(es) e o debate sobre as relações entre homens e mulheres. Há, contudo, a necessidade de conservar sua dimensão crítica" (CISNE, 2014, p.65).

maior valor agregado que as femininas (funções muito mais atreladas às tarefas de reprodução, de cuidado doméstico e familiar). Portanto, são dois os princípios organizadores da DST: primeiro, a própria separação entre o que é trabalho da mulher e do homem; segundo, a hierarquia que confere maior valor ao trabalho masculino. Essa estrutura da DST mantém a desigualdade entre os sexos, caracterizando a atual exploração e opressão das mulheres. Podemos destacar, ainda, as tarefas igualmente desenvolvidas por homens e mulheres, mas que, ainda assim, e ainda hoje, demarcam as desigualdades e hierarquias sociais de gênero pelos salários relativamente mais baixos pagos às mulheres ao exercerem a mesma função (CISNE, 2014; DIEESE, 2014).

Para Souza-lobo (2011), as mais variadas experiências de trabalho realizado por mulheres tem como ponto comum a subordinação de gênero, e a DST permite a construção e reconstrução de mecanismos de sujeição e disciplinamento das mulheres. A separação, ou melhor, a articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo, entre esfera pública e privada, é fruto da DST e das relações de poder entre os sexos.

A ideia de relações de gênero ou relações sociais de sexo, a priori (e em si), não trata de relações desiguais e de opressão, pois esse caráter só pode ser fruto das configurações históricas e sociais construídas coletivamente nas diversas sociedades. Mas é preciso ressaltar que historicamente as relações de gênero (ou as relações sociais de sexo) estão imbricadas a relações de poder que têm hierarquizado homens e mulheres ao longo do tempo. As atuais representações de feminino e masculino foram socialmente construídas como desiguais, e não apenas como diferentes, resultando uma relação de poder e opressão de uma sobre a outra.

Para compreender essa relação de poder, as autoras Saffioti (2004 e 2013) e Delphy (2009) utilizam o conceito de *patriarcado*, que identifica a primazia do masculino sobre o feminino. A origem da palavra remonta à combinação do grego *pater* (pai) e *arke* (origem e comando), isto é, comando, autoridade, dominação do pai sobre as mulheres e filhos. Para Delphy (2009), o patriarcado designa uma formação social em que os homens detêm o poder, uma sociedade sob o julgo e dominação masculina. Os conceitos gênero, patriarcado e relações sociais de sexo, têm em comum a descrição deste fenômeno enquanto um sistema, sem pretender analisá-lo enquanto atitudes individuais ou de setores sociais específicos, mas, conforme descreve a autora, como “um sistema total que impregna e comanda o conjunto das atividades humanas, coletivas e individuais. Assim, os três termos têm a mesma pretensão à generalidade e a mesma denotação de organização, que não é absolutamente casual” (DELPHY, 2009, p.78).

O patriarcado se constitui, cronologicamente, antes da formação da sociedade capitalista (SAFFIOTI, 2013). Entretanto, para compreender as características dessa desigualdade no momento histórico em que vivemos, caracterizaremos o patriarcado a partir das relações inerentes à atual sociedade: compreende-se que o patriarcado (enquanto primazia e domínio masculino) é um caso específico de relações de gênero (que não se pretende originariamente desigual), e se aplica a determinadas fases históricas, inclusive à atual sociedade capitalista.

Assim, com o advento do capitalismo, o patriarcado se reconstrói a partir de outras formas de articular relações de poder, a saber, as classes sociais e seu modo de produção. Isso significa que as relações sociais de sexo e a sociedade patriarcal sofreram transformações “introduzidas pela emergência das classes” (SAFFIOTI, 2004, p.115) e pelo sistema produtivo, especialmente com as formas de divisão sexual do trabalho, que lhe garantem materialidade.

As relações de gênero na sociedade capitalista patriarcal designam, portanto, relações de poder entre homens e mulheres, a partir das construções sociais entre as duas categorias de sexo. Uma construção, segundo Soares, que “designa às pessoas diferentes papéis, direitos e oportunidades, de acordo com seu sexo; (...) as diferenças de gênero são constituídas hierarquicamente: a construção social do ser homem tem um *status* maior que a construção social do ser mulher” (2004, p.113 – destaques do autor).

Simone de Beauvoir, ao afirmar que à mulher designa-se o lugar de *segundo sexo*, já em meados dos anos 1940, explica: “O homem representa a um tempo o positivo e o neutro, a ponto de dizermos 'os homens' para designar os seres humanos (...). A mulher aparece como o negativo, de modo que toda determinação lhe é imputada como limitação, sem reciprocidade” (BEAUVOIR, 1970, p.09). A humanidade se apresenta masculina e define a mulher – não em si – mas relativamente aos homens: o ser relativo, o outro. Mas, a quê se deve tal submissão? Por mais longe que se remonte na história, Beauvoir afirma que as mulheres nunca tiveram status de igualdade em relação aos homens:

(...) os dois sexos nunca partilharam o mundo em igualdade de condições, e ainda hoje, embora sua condição esteja evoluindo, a mulher arca com um pesado *handicap*. Em quase nenhum país, seu estatuto legal é idêntico ao do homem e muitas vezes este último a prejudica consideravelmente. Mesmo quando os direitos lhes são abstratamente reconhecidos, um longo hábito impede que encontrem nos costumes sua expressão concreta (BEAUVOIR, 1970, p.14).

O patriarcado, afirma Beauvoir (1970), não foi nem um acaso nem o resultado de uma

revolução violenta. Não há um marco, um acontecimento único, que explique tal situação. Na origem da humanidade, o privilégio biológico permitiu aos homens afirmarem-se sozinhos como sujeitos soberanos: a força física era fator importante em sociedades menos evoluídas. Mas ao longo da história essa única justificativa não bastou. Outras formas de afirmação de poder se somaram ao privilégio da força física masculina, especialmente vinculados à esfera da produção social e, paralelamente, na forma de crenças, mitos e ideologias.

Nas sociedades pré-capitalistas, embora as mulheres fossem social, jurídica e politicamente consideradas inferiores aos homens, elas participavam do sistema produtivo. Mesmo assim, seu papel na produção já era considerado menos importante que o dos homens, configurando-se como *subsidiário* no conjunto das funções econômicas da família. Como o processo de criação das riquezas, à época, se dava de maneira lenta e baixa, não se impunha a necessidade de excluir as mulheres do sistema produtivo. Essa configuração garantia, satisfatoriamente, da forma como estava, a ociosidade das camadas dominantes (SAFFIOTI, 2013).

O surgimento do capitalismo ocorre em condições adversas às mulheres, aprofunda as desigualdades e lança mão de novas características de opressão e poder que se complexificam e permanecem presentes até hoje. Para Saffioti:

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

Será com a revolução industrial que as mulheres (especialmente as da classe baixa) participam de forma ampliada do trabalho produtivo (fora do lar e com tarefas semelhantes aos homens), e com isso as reivindicações feministas encontram, para além dos argumentos teóricos, fundamentos econômicos para lutar por direitos iguais. Diante disso, os mitos sociais são reforçados a fim de provar a inferioridade da mulher, apelando não apenas para a religião, filosofia e teologia, como no passado, mas também para a ciência, especialmente para a biologia e a psicologia experimental (BEAUVOIR, 1970). Ao mesmo tempo, exige-se maior presença das mulheres nas atividades domésticas, freando suas capacidades no setor produtivo. A burguesia, mas também os homens e os antifeministas requisitam “a presença da

mulher no lar tanto mais vigorosamente quanto sua emancipação torna-se uma verdadeira ameaça; mesmo dentro da classe operária os homens tentam frear essa libertação, porque as mulheres são encaradas como perigosas concorrentes” (BEAUVOIR, 1970, p.17), especialmente porque as mulheres eram obrigadas – ou “se habituaram” nas palavras da autora - a trabalhar por salários mais baixos.

Isso significa que o modo capitalista de produção:

(...) lança mão da tradição para justificar a marginalização efetiva ou potencial de certos setores da população do sistema produtivo de bens e serviços. Assim é que o sexo, fator de há muito selecionado como fonte de inferiorização social da mulher, passa a interferir de modo positivo para a atualização da sociedade competitiva, na constituição das classes sociais. (...) Aparentemente, no entanto, são as deficiências físicas e mentais dos membros da categoria sexo feminino que determinam a imperfeição das realizações empíricas das sociedades competitivas. A mulher, faz, portanto, a figura do elemento obstrutor do desenvolvimento social, quando, na verdade, é a sociedade que coloca obstáculos à realização plena da mulher (SAFFIOTI, 2013, p. 66).

As características ditas “naturais” e “inferiores” das mulheres, - e não só delas, mas também das classes baixas e dos negros -, passam a legitimar relações sociais desiguais, hierárquicas e de opressão entre grupos/classes de pessoas, legitimando uma estrutura de poder denominada de “sistema patriarcal-racista-capitalista” (CISNE, 2014, p.61). Isso significa que outras relações de poder, presentes na sociedade capitalista, afetam as relações sociais de sexo, a saber, as classes sociais e as relações sociais de “raça”. Isso porque as relações sociais são consubstanciais, formam um nó e se tornam indissociáveis, se produzindo e reproduzindo mutuamente (Saffioti, 2013; Kergoat, 2009; Cisne, 2014). Contudo, gostaríamos de deixar claro que tanto as relações sociais de sexo – como vimos anteriormente – quanto as relações sociais de “raça” extrapolam o sistema capitalista, são a ele anteriores, e nele não se esgotam. Por isso, torna-se ainda mais relevante denominar o atual sistema capitalista de patriarcal e racista.

Diante do exposto, podemos afirmar que se conformam duas esferas de legitimação – ou “justificação” - das desigualdades de gênero: uma material, especialmente com relação ao trabalho e à esfera produtiva da sociedade; e outra superestrutural, em forma de ideias e mitos, que produzem um sistema incontestável de valores⁹, ao apelar para diversos fatores religiosos, filosóficos, e até fatores biológicos da mulher (SAFFIOTI, 2013).

⁹ Importante lembrar, que a manutenção desse sistema de valores e ideologia teve apoio e sustentação nas instituições sociais: desde a Igreja, as escolas, a polícia, as leis, até a própria instituição família. (GRAMSCI, 1968)

As diversas justificativas (socialmente criadas) sobre a responsabilidade da mulher nos cuidados com a casa e com a prole - e que ao mesmo tempo poupam os homens dessas tarefas - incumbem às mulheres duas situações: 1) ao confinamento no lar, como “dona de casa”, ou 2) as levam à dupla jornada. No primeiro caso, renega-se valor ao trabalho realizado, tornando-o “menor”, menos importante, desvalorizado socialmente, sob o julgo de “dependência econômica” do *pater*/homem – marido/pai. No segundo caso, as mulheres se encarregam de mais horas de trabalho, pois trabalham dentro e fora do lar, resultando em diversas ocupações subalternas, de menor responsabilidade, de meio período, com baixa remuneração, em diversas interrupções no mercado de trabalho, situações que limitam sua ascendência na carreira profissional, e lhe conferem menor prestígio – reforçando, de forma cíclica, os mitos que lhe atribuem inferioridade e menor capacidade no mundo do trabalho (SAFFIOTI, 2013, p. 82).

Esse é o chamado processo de naturalização da inferioridade das capacidades da mulher. Não obstante, afirmar que “a maternidade envolve sérios problemas para o trabalho da mulher nas sociedades competitivas é um truísmo” (SAFFIOTI, 2013, p. 86): o período final de gestação, o aleitamento materno, são fatos biológicos que afetam um período das atividades da mulher no mercado de trabalho; mas, o que ocorre, é que tais fatores são utilizados para justificar a inatividade profissional da mulher durante *toda a sua existência*. Além disso, para a autora:

A maternidade não pode, pois, ser encarada como uma carga exclusiva das mulheres. Estando a sociedade interessada no nascimento e socialização de novas gerações como uma condição de sua própria sobrevivência, é ela que deve pagar pelo menos parte do preço da maternidade. (...) Fatores de ordem natural mesclam-se aqui com fatores de origem nitidamente social (SAFFIOTI, 2013 p.86-87).

É sob o julgo do patriarcado, e das relações consubstanciais de poder da sociedade capitalista, que essas relações se reproduzem. O patriarcado trata de uma relação civil (e não privada), configura um tipo hierárquico de relação que invade todos os espaços da sociedade, torna-se um sistema com base material, corporifica-se e representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência: “O patriarcado qualifica as relações sociais de sexo ao explicitar o vetor de dominação e exploração do homem sobre a mulher presente nesta sociedade” (CISNE, 2014, p.76). O poder hegemônico do patriarcado garante que mesmo na ausência do homem ele se efetive, pois as mulheres também incorporam-no e o reproduzem, entre si e na própria educação dos filhos.

Porém, é de extrema relevância reconhecer que essas relações não são imutáveis. O patriarcado não torna as diferenças entre os sexos fixas e cristalizadas no tempo. Há, pois, motivos para desejar e lutar por mudanças.

Compreender a base sobre a qual se sustentam as relações atuais de gênero é imprescindível para o entendimento da realidade e da condição da mulher, visando ações que se pretendam capazes de alterar essa realidade em busca de maior igualdade entre os sexos. De acordo com Cisne (2014), é substancial para este processo apreender e elaborar “categorias que possam contribuir para a compreensão crítica da subordinação histórica das desigualdades que marcam a vida das mulheres, como forma de se instrumentalizar para intervir politicamente na reversão dessa condição” (CISNE, 2014, p.59).

Portanto, identificar o problema e as características necessárias às ações a serem empreendidas torna-se o primeiro passo para obter êxito na implementação de políticas públicas sobre o tema. Compreender que o problema é estrutural, tem materialidade e ainda combina justificativas que naturalizam diferenças que são, na verdade, construções sociais de dominação e opressão, permite (re)pensar as características necessárias das políticas para enfrentá-lo. Sugerimos, até aqui, que as principais categorias – de patriarcado, DST, relações de gênero ou relações sociais de sexo, classe e raça - nos ajudam a instrumentalizar análises e ações para intervir nessa realidade, e a forma como estão relacionadas nas configurações sociais de poder. Revela-se desde então, que soluções isoladas, individualizadas e pontuais pouco colaboram para uma mudança significativa da condição das mulheres.

A visão integral tanto da questão da desigualdade de gênero como do papel do Estado, possibilita a delimitação do problema a ser enfrentado, priorizando as análises e ações em termos de políticas públicas a serem construídas. Com o objetivo entender uma expressão específica da desigualdade de gênero, que é a violência contra as mulheres, apresentaremos, a seguir, as especificidades dessa violência e sua análise relacionada à desigualdade de gênero abordada até aqui.

As formas de violência que subsistem nas sociedades são diversas, e estão implicadas ao momento histórico, à região, aos atores envolvidos e às contradições apresentadas. Todavia, estão sempre imbricadas a relações de poder, de dominação e de exploração. A violência refere-se a práticas de grupos que obrigam outros à submissão, de forma que aqueles obtêm controle e domínio sobre a vontade e a autonomia destes (TELES, 2011). É, inclusive, elemento estruturante na manutenção do *status quo* do polo dominante, assegurando o poder político, econômico e social que submete indivíduos uns aos outros. De acordo com Maria

Amélia:

A violência estrutural entendida como uma violência vinculada estreitamente à própria forma de organização socioeconômica e política de uma sociedade, geralmente é caracterizada pela existência de um sistema social marcadamente desigual e que nega direitos e cidadania para uma ampla maioria, situada em posições de menor poder político, econômico e social (TELES, 2011, p.03).

A sociedade apresenta, assim, as desigualdades e as hierarquias frutos de construções históricas, contextualizadas na estrutura econômica e social e nos processos políticos e culturais predecessores. As diferenças entre as classes sociais, entre os sexos, entre raças/etnias, entre gerações, fazem parte da composição de forças da atual sociedade, e de suas relações com o Estado. A existência de grupos dominantes, com legitimidade de se sobrepor aos dominados, e a possibilidade de reprodução da violência se tornam tão arraigadas ao cotidiano dessa sociedade, que nos leva a crer que essa violência é inerente à natureza das coisas.

De forma a justificar as arbitrariedades empreendidas em nome do poder, naturaliza-se a violência nas relações sociais destes grupos. Uma das estratégias centrais passa a ser a construção da ideia de que diferenças biológicas são responsáveis pelas desigualdades sociais, e que os papéis assumidos são tanto naturalmente diferentes como naturalmente hierarquizados – o trabalho que uns realizam possui maior prestígio do que o de outros. E não apenas o trabalho, mas a violência perpetrada por uns deve-se, naturalmente, às características biológicas, inerentes a um sexo e não ao outro. Esse processo de naturalização leva à invisibilidade ou ao não reconhecimento de práticas violentas, em que o uso da força é, pois, instrumento de dominação, opressão e exploração.

Chamamos ao sistema que privilegia, de maneira hegemônica, o poder masculino em todas as sociedades humanas, de *patriarcado*. O patriarcado, como vimos anteriormente, demarca o poder dos homens sobre as mulheres, e perpassa por todas as instituições sociais e estatais, afirmando e naturalizando o polo dominante dessa relação. O patriarcado:

se trata de un sistema de dominación masculina enraizado en las normas sociales, culturales, en las estructuras políticas y jurídicas, en las economías locales y globales que requiere de la violencia como dispositivo real y simbólico para el disciplinamiento de las mujeres.” (CEPAL, 2010, p.14).

Compreenderemos, assim, a violência contra a mulher como constitutiva das relações entre homens e mulheres na fase histórica da ordem patriarcal capitalista em curso. Nessa

atual configuração do capitalismo patriarcal, o poder do “macho” alia-se à dominação de classes sociais e de raça/etnia, e configura-se como fenômeno social, e não como ato ou fatalidade individual. A violência contra as mulheres, conforme aponta a Relatoria Especial da ONU, constitui “un dispositivo eficaz y disciplinador de las mujeres en su rol subordinado y es por tanto un componente fundamental en el sistema de dominación, no un mero acto de abuso individual” (CEPAL, 2010, p.14).

A violência perpetrada contra as mulheres deriva dessa relação desigual, da primazia masculina, da naturalização e da invisibilidade desse poder social:

Os papéis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcado e sua ideologia, induzem relações violentas entre os sexos e indica que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização das pessoas (SANTOS e IZUMINO, 2005, p.09).

A violência atinge as mulheres de forma diferente dos homens. À mulher destinou-se, historicamente, o espaço doméstico, isto é, os cuidados com a família e com a casa. Ao homem, coube o trabalho produtivo, que é o domínio do espaço público, do exercício dos direitos civis e políticos, o espaço da cidadania. O trabalho doméstico “naturaliza a divisão do público e do privado e estabelece um lugar para cada um e cada uma na sociedade” (SOARES, 2004, p.121). Não apenas no Brasil, mas em diversos países pelo mundo, a violência contra as mulheres tem sua maior expressão no espaço doméstico, mas, para além desde este espaço, perpassa as mais diversas instituições externas.

A separação simbólica dos espaços público e privado consagra e reproduz a tradicional divisão sexual do trabalho e contribui de forma estratégica, por conseguinte, para que a violência contra as mulheres perpetrada no interior da casa seja ainda mais invisibilizada:

A invisibilidade (...) na esfera familiar, implica, no mais das vezes, uma desigualdade de base patriarcal. Essa desigualdade, contudo, é aceita como decorrência (...) de uma 'naturalização' de um determinado modelo familiar, que aponta funções diversas ao homem e à mulher, tendentes à inferiorização dessa, tanto no âmbito do trabalho, quanto nos âmbitos sexual e reprodutivo” (PIOVESAN, 2004, p.51).

A Violência contra as mulheres é uma das principais formas de violação dos direitos humanos, que atinge o direito à vida, à saúde e à integridade física. Podemos afirmar, portanto, que este é o sinal mais trágico da persistência da dominação masculina nas relações sociais atuais. De acordo a pesquisa *Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado* realizada pela Fundação Perseu Abramo em 2001 e em 2011, a cada 15 segundos

uma mulher sofre violência no Brasil, o que significa mais de 2 milhões de vítimas por ano. Grande parte dessa violência é perpetrada no ambiente doméstico, e quase sempre por pessoas conhecidas, principalmente familiares: marido, namorado, ex-companheiros.

A expressão no plural “violência contra as mulheres” nos ajuda a compreender a diversidade de mulheres sujeitas à violência de gênero, que atinge as mais diversas classes sociais, religiões, etnias, idades. Mesmo assim, a expressão no singular, *violência contra a mulher*, será utilizada sem distinção de significado ao longo deste trabalho. Da mesma forma, utilizaremos a expressão *violência de gênero*, para designar a violência que acomete as mulheres, expressão que situa essa violência enquanto processo relacional.

Nesta pesquisa, nos interessa analisar mais especificamente a violência de gênero de forma ampla e abrangente, como uma forma de discriminação que inibe seriamente a capacidade das mulheres de desfrutar os direitos e as liberdades em uma base de igualdade com os homens, como os casos da violência doméstica/familiar e da violência sexual, em suas diversas imbricações sociais e relacionais¹⁰. Adotaremos, por conseguinte, a definição de violência baseada no gênero, conforme definida na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: “Violência que é dirigida contra uma mulher por ser mulher ou que afeta desproporcionalmente as mulheres. Inclui atos que infligem danos ou o sofrimento físico, mental ou sexual, ameaças de tais atos, a coerção e outras privações de liberdade” (CEDAW, Art. 1º).

A ideia da violência contra as mulheres, com ênfase nas ocorrências oriundas da violência doméstica e familiar, será utilizado conforme a seguinte definição descrita na Lei Maria da Penha:

Configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação (Lei 11.340/06 - Art. 5º).

A violência perpetrada contra as mulheres, conforme previsto em lei, não se limita à

¹⁰ Ao analisar a violência contra as mulheres sob este foco, significa que excluiríamos análises de políticas públicas de violências específicas, tais como tráfico de mulheres para exploração sexual, violência sexual infantil, mulheres em situação prisional. Nossa intenção é analisar uma política mais ampla e abrangente, sem excluir a necessidade de focalização para públicos e situações específicas.

violência física. Esta é apenas uma delas; existe a violência *psicológica*; a violência *sexual*; a violência *patrimonial/econômica*; e ainda a violência *moral*; determinadas e contempladas na Lei Maria da Penha (Art.7º). O reconhecimento das diversas formas de violência representou enorme avanço na luta das mulheres, demonstrando a maturidade que a legislação do país começava a alcançar.

Por longo tempo, a violência contra as mulheres foi invisibilizada e compreendida como problema privado - e não público. A expressão *violência contra as mulheres* foi afirmada e reconhecida graças ao empenho dos movimentos sociais e organizados da sociedade civil, de direitos humanos, as feministas, as pacifistas (TELES, 2011), que lutaram pela visibilidade e pela inclusão deste problema na Agenda Pública. Conforme veremos nas próximas seções, o Estado passou a reconhecer tais atos violentos como problema público, incorporando-o à Agenda governamental, criou mecanismos jurídicos, políticos e sociais para enfrentar tal realidade tão perversa, dando início à elaboração e execução de políticas públicas para mulheres no país.

1.2.2 Formação da Agenda

Partindo da definição de políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, segundo Dye (1984), ainda é possível afirmar que esse processo de escolhas e definições não é, obviamente, simples, democrático e linear. A conformação de oportunidades, ou do que Kingdom (1995) chamou de *policy window*, não nasce ou se fortalece de forma instantânea ou espontânea. Processos políticos, conflitos ocultos e abertos, “mobilizações de viés”, nos termos de Bachrach e Baratz (1963), são graduais, lentos e dependem de certas conjunturas favoráveis para se concretizar. A análise acerca da identificação do problema da desigualdade de gênero e de sua entrada na Agenda Pública não é, senão, resultado de um longo processo de construção, de lutas e de mobilizações, que perpassou altos e baixos, avanços e retrocessos, desde a conjuntura internacional até a brasileira. Apesar da apresentação cronológica a seguir, é preciso ter clareza dos embates ideológicos que acompanharam esse processo, inclusive das disputas ainda presentes pelas definições e conceitos que reinam no *mainstream* do tema.

O fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 trouxe novos olhares e perspectivas aos Estados nacionais, principalmente no que tange aos direitos humanos dos povos. A criação, naquele ano, da Organização das Nações Unidas (ONU), iniciou o processo de construção de uma perspectiva e debate internacional sobre a necessidade de um mínimo de direitos a ser

respeitado. Em 1948, sob tal influência, a ONU lança a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um marco histórico na luta pela igualdade, liberdade e pela dignidade da pessoa humana. Os direitos humanos tratavam da conjunção dos direitos sob a tríade da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade, com direitos e deveres a serem cumpridos em busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Proclamações de direitos humanos ganharam espaço em grande parte dos países, e imprimiam aos Estados nacionais a obrigação de garanti-los em âmbito interno.

Nesse contexto, foram promovidas diversas Conferências e Convenções Internacionais, assim como novos Sistemas Regionais de Direitos Humanos, complementares ao Sistema Global, como o caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos – vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA) - e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, no ano de 1993, é um exemplo importante, pois consolida o caráter universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, alavancando o processo de especificação dos sujeitos de direitos. Nesta Conferência foram, formal e literalmente, reconhecidos os direitos humanos das mulheres:

Os direitos humanos das mulheres (...) constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade na vida política, civil, econômica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional. (...) Os direitos humanos das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos direitos humanos, incluindo a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos relativos às mulheres. (Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, 1993, Art.18)

Em princípio, conforme afirma Piovesan (2004), “o processo de internacionalização dos direitos da mulher se inicia com o processo de internacionalização dos direitos humanos” em 1948 na ONU, já que a condição de *pessoa* é o requisito único para a titularidade de direitos. Entretanto, apenas no último quarto do século XX é que as lutas das mulheres e das feministas pelo mundo conseguem promover e dar visibilidade a um processo de especificação de certos sujeitos de direitos, reconhecendo não apenas o direito à igualdade, mas também o direito à diferença e à diversidade. Para o entendimento desses movimentos, a especificação dos sujeitos de direito se fazia necessária, desde que a internacionalização dos direitos humanos não havia sido capaz e suficiente para promover essa igualdade entre os

sexos. A Conferência de Viena, portanto, promove maior visibilidade ao tema, e incentiva, a partir da ONU, a estruturação de convenções internacionais específicas, como a das crianças, das minorias étnicas e das mulheres.

Um marco importante desses sistemas especiais de proteção a direitos, para as mulheres, foi a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção CEDAW), de 1979, no âmbito das Nações Unidas. Ratificada no Brasil em 1984, descreve as medidas necessárias a fim de suprimir essa discriminação em todas as suas formas e manifestações, as assimetrias de poderes entre homens e mulheres, relações público e privado e a necessidade de igualdade de direitos.

O segundo marco, e com especial destaque, é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, adotada pela OEA em 1994 e ratificada posteriormente pelo Brasil, que trata de forma inédita e específica da violência contra a mulher, define conceitos e tipos de violência. Ratifica e amplia a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, assim como apresenta recomendações para a ação e compromissos dos governos para avançar nessa temática, conseguindo representar o esforço do movimento feminista internacional para dar visibilidade ao tema.

Outro marco internacional de extrema relevância foi a quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, conhecida como Conferência de Beijing, em 1995. Estiveram presentes representantes de 189 países que adotaram a Declaração e Plataforma de Ação de Beijing, que recomendava a adoção de medidas apropriadas a eliminar os obstáculos de participação da mulher em todas as esferas da vida pública e privada, bem como adotar medidas até o ano 2000 (*Beijing+5*) com o intuito de erradicar a discriminação e a violência contra mulheres e meninas por qualquer pessoa, organização ou empresa, fomentando a criação de mecanismos de coordenação nacional de intercambio de informações.

Marcante também neste processo foi a criação da Corte Penal Internacional pelo Estatuto de Roma, que iniciou suas atividades a partir de 2003, e que define, em seus documentos de criação, delitos de maior gravidade e de alcance internacional – aqueles que atentem contra os Direitos Humanos - como crimes contra a humanidade e submetendo as pessoas responsáveis à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, com atuação complementar à jurisdição de cada país.

Na análise de Piovesan (2004, p. 51), duas contribuições importantes para o âmbito jurídico foram respaldadas neste processo: a compreensão de que tanto os direitos civis e

políticos como os direitos econômicos, sociais e culturais são necessários para a promoção e proteção dos direitos humanos; e o fim da dicotomia entre o público e o privado, em que a violação da dignidade da pessoa humana no âmbito privado passa a não ser mais tolerado, encerrando o ciclo de naturalização e invisibilidade das atrocidades ocorridas no interior da família.

Tais referências internacionais na área de direitos humanos encontraram grande repercussão em toda a América Latina a partir dos anos 1980, especialmente encabeçados pelos movimentos sociais e por organizações da sociedade civil. Os países viviam um momento de redemocratização e de profundas mudanças sociais, processos pós-ditaduras militares, que abriram espaço para o debate e incorporação de direitos internacionais e para a elaboração e avanço dos direitos fundamentais das minorias. Os direitos previstos nas convenções de CEDAW e de Belém do Pará, bem como as recomendações da Declaração de Beijing, ganharam status de norma constitucional no Brasil, passando a fazer parte do ordenamento jurídico do país. De forma geral, a América Latina registrava importantes avanços no combate à violência contra a mulher, em termos de legislação, já no início dos anos 2000: era a única região que contava com uma Convenção específica orientada à sua prevenção, sanção e erradicação.

América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que mayor atención ha prestado a la lucha contra la violencia hacia la mujer. (...) es indispensable reconocer que la lucha contra la violencia hacia la mujer recorrió un largo trayecto de construcción de redes sociales y tramas institucionales que han implicado la reformulación de marcos jurídicos, la creación de normas e instituciones, el diseño de metodologías, la capacitación de operadores de políticas, la sensibilización de los medios de comunicación y un permanente debate para incorporar a múltiples actores en la prevención y erradicación de este flagelo calificado como una violación a los derechos humanos. (CEPAL, 2002, p.11)

A adoção de leis nacionais e o desenvolvimento de ações para a erradicação da violência contra a mulher, no Brasil, contou com os esforços de articulações intersetoriais e principalmente com a colaboração da sociedade civil, em especial os movimentos feministas e os movimentos de mulheres organizadas. Estudos mostram o alto grau de aceitação social e o reconhecimento da violência como problema social (CEPAL, 2002, p.17). Desse processo deflagram iniciativas para criação de políticas públicas sociais de atenção especial à mulher, não sem oscilações de avanços e retrocessos, e não sem o protagonismo feminino para sua concretização. Os novos desafios na gestão pública dos países latino-americanos passam a inserir essas novas delineações e determinações às políticas públicas.

Foi, portanto, notoriamente nos anos 1980 que a Agenda pública sofre alterações radicais – ou o que chamamos de janela de oportunidade - e passa a incluir a igualdade de gênero, e especificamente o enfrentamento à violência contra as mulheres, como um de seus novos desafios, mesmo que ainda de forma embrionária. A pauta da violência contra as mulheres ganha visibilidade, e passa a ser muito menos tolerada pela sociedade brasileira (DINIZ, 2006). Legitima-se, com este processo, a inclusão dos direitos da mulher como problema público, e não mais privado, tornando-se parte da Agenda pública. Isso significa que o Estado passa a assumir a responsabilidade no enfrentamento das desigualdades de gênero.

Com base nessas experiências, constitui-se no Brasil a agenda relacionada à questão de gênero. As principais diretrizes para as políticas públicas são sintetizadas conforme apontam estudos da autora: Violência; Saúde; Meninas e adolescentes; Geração de emprego e renda e combate à pobreza; Educação; Trabalho; Infraestrutura urbana e habitação; Questão agrária; Transversalidade; Empowerment (FARAH, 2004, p. 135).

Todavia, torna-se uma constante luta política não apenas a permanência da pauta ao longo dos anos, mas também a efetivação e ampliação de políticas públicas da área. Jogos de poder e influência serão, a todo momento, recalculados na balança política nacional, e os movimentos de mulheres e movimentos feministas também farão diferença *a posteriori*, principalmente no momento da implementação, conforme veremos ao longo deste trabalho.

1.2.3 Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão

Apresentaremos nessa seção as estratégias e iniciativas definidas para programas e políticas de enfrentamento à violência de gênero, para depois tratarmos do desenvolvimento de cada uma no processo de implementação. Nossa seleção fundamenta-se nas principais definições e decisões que influenciaram as políticas nacionais e também regionais da cidade de São Paulo e seu entorno – nosso foco de análise.

A formulação de alternativas e as tomadas de decisão serão apresentadas conjuntamente, pois este processo não foi linear e não seguiu um modelo racional deliberativo. Foram, conforme veremos a seguir, menos planejados e menos centralizados durante, ao menos, os primeiros vinte anos.

O processo da Constituinte nos anos 1980 gerou os primeiros frutos sobre a formulação de alternativas de promoção de maior igualdade entre os sexos. Após duas décadas de ditadura militar, a promulgação da Constituição Federal no final dos anos 1980

representou o grande marco político-jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil (PANDJIARJIAN, 2004, p.84). Para as mulheres, esse processo demarcava a ampliação de sua cidadania e novos direitos garantidos em jurisdição nacional.

Dentre as garantias conquistadas pelas mulheres, destacamos nos artigos 5º e 226º da Constituição Federal, a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações; a determinação de igualdade nos direitos e deveres referentes à sociedade conjugal; e ainda, o dever do Estado em assegurar a assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Além disso, foram contempladas a ampliação da licença maternidade; a instituição da licença paternidade; e o direito de propriedade de terra para as mulheres residentes em zonas rurais. Apesar de no texto constitucional não haver menção direta à violência contra as mulheres, apenas à violência familiar, este dispositivo constitucional significou um inegável avanço no marco jurídico, colaborando com o desvelamento do tabu da violência doméstica.

Para além dos marcos jurídicos da Constituição de 1988, as primeiras formulações de políticas de gênero incentivaram a criação de Conselhos da Mulher, espaços destinados ao debate e à formulação de políticas na área. O maior destaque foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, com a finalidade de “promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos” (Lei n 7.353/85, Art. 1º).

Paralelamente, a estratégia central formulada para as primeiras políticas públicas do tema, ainda nos anos 1980, esteve atrelada à área de Segurança Pública: a primeira definição deliberou a criação de Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), com o objetivo de viabilizar e especializar o atendimento em delegacias exclusivas. Subsequentemente, apostou-se na criação de casas-abrigo, para acolher mulheres em situação de violência e risco de morte. Os abrigos são moradias temporárias, sigilosas e protegidas com atendimento integral às mulheres, e têm o propósito de retirar a mulher da situação de risco e permitir que ela reconstrua, de forma segura, o curso de sua vida.

A política de Segurança pública via criação de DDM perdurou como estratégia primordial nas décadas seguintes, e ainda hoje possui defensores de sua centralidade. Isso significa que se fortaleceu a estratégia de incentivo à denúncia à criminalização. Esse movimento pode ser interpretado enquanto resultado tanto dos pedidos dos próprios

movimentos feministas da época, que solicitavam às autoridades a implantação de DDM e casas-abrigo (FARAH, 2004, p.138), quanto da utilização de uma área previamente estruturadas, como era o caso da Segurança Pública no Brasil, especialmente com relação às delegacias de polícia. Veremos na próxima seção o processo de implementação desses serviços e suas principais características.

Os anos 1990 foram marcados por momentos de avanços tímidos e pouca expansão dessas políticas inauguradas na década anterior, como os Conselhos da Mulher, as DDMs e as casas-abrigo, e maiores dificuldades orçamentárias. Apesar da efervescência e do otimismo do período predecessor, outro modelo de Estado se firmava e limitava os avanços das políticas sociais. Tratava-se do Estado neoliberal, ou Estado mínimo, e de uma nova gestão pública, alinhada ao neoliberalismo, baseada na orientação de mercado. Em contexto de hiperinflação, impunha-se a contenção de gastos públicos e corte nos investimentos, principalmente das políticas de bem-estar social.

A superação da “dicotomia” entre desenvolvimento econômico e inclusão social, e entre democratização e eficiência, foi o desafio instaurado aos governos nacionais nos anos 1990. O fortalecimento das políticas neoliberais e a necessidade de implementar as diretrizes econômico-financeiras da reforma administrativa do Estado para conter processos inflacionários tomaram a centralidade da gestão pública brasileira. A janela de oportunidade aberta nos anos 1980, que sinalizava a construção de uma cidadania realmente democrática, a partir da ampla participação popular e principalmente da inclusão de políticas sociais e novos destinatários das políticas públicas ficaram em segundo plano e com baixos investimentos. De acordo com Silveira (2004):

Os anos 1990 representaram um duro golpe nas políticas de caráter universal e redistributivas do ponto de vista de um estado democrático e de um processo de justiça social baseado na ampliação da cidadania, que, de um modo mais ou menos consistente, inspiravam a formulação de políticas públicas em diversos países pobres do terceiro mundo. Nesse contexto, as políticas neoliberais foram avassaladoras, colocando todos e todas que se preocupavam em dar um caráter público ao Estado a remarem contra a maré do Estado Mínimo e das políticas compensatórias (SILVEIRA, 2004, p.65).

Sendo assim, o atendimento às políticas sociais, a abertura à participação e a inclusão de novos destinatários das políticas públicas ficaram aquém das expectativas. Entrava em disputa, portanto, na primeira metade da década de 1990, não apenas o número de serviços disponíveis às mulheres, mas a definição do caráter dessas políticas de enfrentamento à violência, e sua capacidade de articulação e integração de forma mais ampla e comprometida

com a superação das desigualdades de gênero, além, claro, da garantia e da efetividade de sua implementação em âmbito nacional, para conquistar capilaridade pelos mais de cinco mil municípios do país.

A disputa política demarcada neste período trouxe algumas consequências para a formulação e tomada de decisão em políticas públicas. Três eixos se configuraram centrais nessa reorganização e influenciaram seus avanços e suas características. Primeiramente, com relação ao projeto de descentralização, como forma de garantir uso mais eficiente do recurso público e a democratização dos serviços. Em segundo, a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços públicos, que ampliou consideravelmente o número de organizações não-governamentais (ONGs) e empresas privadas na oferta de serviços sociais. Por fim, a permanente busca pela garantia de eficiência e efetividade da ação estatal (FARAH, 2004, p.130-131).

Mesmo assim, importante destacar que houve avanços demarcados em certas regiões do país, muito respaldados pela pressão dos movimentos de mulheres, que influenciaram na criação de um novo serviço público às mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo: a Casa Eliane de Grammont, um Centro de Referência da Mulher (CRM), aberto em 1990. Os CRMs são centros especializados de atendimento a mulheres em situação de violência, dentro de uma proposta interdisciplinar, em que ela possa encontrar assistência psicológica, social e jurídica, para intervir no ciclo da violência. Experiências piloto apontaram as dificuldades a serem superadas, bem como a importância de se firmar novas políticas públicas com este viés.

Além disso, e talvez como a característica mais marcante dos anos 1990, foi a participação do país em conferências e pactuação de acordos internacionais, como a Convenção de Belém do Pará e a Conferência de Beijing, conforme vimos anteriormente. Assim, é possível afirmar que os anos 1990 se tornam a era da institucionalização – principalmente jurídica – do enfrentamento à violência, sob influência dos movimentos feministas nacional e internacional.

As iniciativas do período representaram dois caminhos que corriam paralelamente: a) a realização de encontros e formalização de acordos internacionais; e b) a insistência das organizações de mulheres que impulsionavam o debate, e reforçavam o discurso da estatização dos serviços e pressionavam o poder público. Isso garantiu que as políticas públicas de igualdade de gênero não fossem extintas na década de 1990, mas caminhassem a passos tímidos, mesmo na ausência de planejamento de uma política nacional integrada.

Novas perspectivas a esse cenário começam a ser elaboradas a partir da década de 2000, principalmente com a decisão de criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), na esfera federal, com status de Ministério, em 2003. Conquanto a SPM começa a funcionar com o objetivo de assessorar o Presidente da República nos assuntos de promoção à igualdade de gênero, assume a coordenação e a articulação dos assuntos da área. Sua atuação visa estimular e provocar os diversos setores do governo a pensarem e formularem políticas sob tal perspectiva, e isto significava envolver tanto as instâncias do governo federal – ministérios -, como as instâncias subnacionais – estaduais e municipais.

As formulações e decisões de políticas públicas de gênero passavam a ganhar formalidade e centralidade a partir do governo federal. Até a criação da SPM, portanto, não havia uma coordenação centralizada com diretrizes e orientações a serem seguidas, mas o governo começava, então, a suprir essa lacuna, engendrando uma preocupação nacional em compartilhar experiências, promover a participação, para que fosse possível, por fim, elaborar as diretrizes centrais de trabalho para a promoção de políticas públicas para a igualdade de gênero e, mais especificamente, de combate à violência contra a mulher.

Para operacionalizar suas atribuições, a SPM definiu o compromisso de elaborar um Plano para a Política para as Mulheres, capaz de sistematizar e integrar as ações de promoção à igualdade de gênero, que suprisse os seguintes requisitos:

- i) gozar de ampla legitimidade social, contemplando um processo participativo na sua elaboração, integrando tanto a sociedade civil organizada quanto o pacto federativo e ii) definir responsabilidades objetivas para os órgãos do Governo federal, contando com a participação desses quer na elaboração, quer na implementação; e iii) institucionalizar um mecanismo que se viabilizasse como espaço privilegiado para a coordenação horizontal e não-hierárquica (BRASIL, 2011, p.16).

Este processo deveria ser, destarte, baseado em uma política participativa e inclusiva. Isso significava uma decisão de implementação *bottom-up* (SABATIER, 1986) de políticas públicas, especialmente sustentadas pela realização de conferências e consultas à sociedade civil em âmbitos local, regional e nacional. Esses espaços deveriam ser capazes de discutir a elaboração de uma Política Nacional contendo estratégias e ações a serem implementadas. Isso significava que a tomada de decisão, a partir dessa data, passaria a ser definida por um modelo incremental, em que meios e fins, ajustes da solução com o problema, e vice-versa, são escolhidos de forma simultânea, participativa e incremental. A mútua influência entre governo e sociedade civil deveria ser colocada em prática pelo modelo *bottom-up* de diálogo e participação, definindo conjuntamente e abertamente objetivos e métodos da política de

gênero no país.

Veremos adiante, com o processo de implementação, como se firmou tal política nacional e quais as definições mais recentes assumidas pelo Estado para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

1.2.4 Implementação

Sem pretensão de esgotar a análise de implementação de políticas de gênero, destacaremos apenas os processos de relevância nacional, que corroboraram para a criação de uma política nacional, principalmente voltada ao enfrentamento da violência contra as mulheres, e os processos mais específicos da cidade de São Paulo e entorno, nossa região de análise dos processos de implementação.

Partiremos das primeiras conquistas datadas nos anos 1980, especialmente com o processo da elaboração da nova Constituição, como resultado da articulação dos movimentos de mulheres e movimentos feministas em torno da Assembleia Nacional Constituinte¹¹ para influenciar a elaboração da nova Carta constitucional. Sob o lema “*Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher*”, a articulação de mulheres lançou a campanha *Mulher e Constituinte*, fomentando debates e diálogos em torno dos direitos da mulher. Resultado deste processo foi a “*Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes*”, entregue ao Congresso constituinte, talvez a mais ampla reivindicação feminista da década, com diversos pontos a serem abordados na nova Constituição, articulação que ficou conhecida como *Lobby do Batom*. Conforme vimos anteriormente, isso significou a garantia de direitos constitucionais.

Em paralelo aos avanços jurídicos, os movimentos de mulheres e os movimentos feministas no Brasil já despontavam desde o início dos anos 1980 com propostas e cobranças de elaboração e execução de políticas públicas e, mais especificamente, serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Esses primeiros passos impulsionaram a tendência de formulação de políticas públicas como “espaço privilegiado na luta pela superação da desigualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira” (FARAH, 2004, p.53-54).

As primeiras experiências brasileiras se desenvolvem com a criação do SOS Mulher,

¹¹ ANGOTTI, Bruna. **A Constituição Federal de 1988 e a Conquista Formal Dos Direitos Das Mulheres**. CADERNOS DO PARLAMENTO. São Paulo. 2014. Disponível em: http://www2.camara.sp.gov.br/dce/escola_do_parlamento/publicacoes/CEP_IV_Igualdade_de_Genero_I.pdf Acessado em 05/jan/2016.

uma iniciativa gestada fora do escopo do poder público, por iniciativa das mulheres organizadas, para atender casos de violência contra a mulher. O primeiro SOS foi inaugurado em outubro de 1980 na cidade de São Paulo, mas outras experiências surgiram nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Campinas. Foi um processo de grande importância, apesar do pouco tempo que durou, pois foi o primeiro canal aberto às mulheres para lidar com essa violência de forma pública – isto é, para além do espaço doméstico -, e por permitir um primeiro contato com a real dimensão da demanda e da magnitude do problema (SILVEIRA, 2006).

De acordo com Silveira (2006), na análise das gestoras que participaram do processo na cidade de São Paulo, diversos fatores colaboraram para o fechamento do serviço três anos após sua abertura, entre eles, a falta de apoio e de estrutura da organização, o isolamento do SOS pela falta de serviços parceiros para o enfrentamento da causa, e as concepções ideológicas que as executoras do projeto tinham, especialmente de uma recusa e de uma fragilidade para atender problemas assistenciais imediatos, como trabalho, auxílio alimentação, habitação, creche (SILVEIRA, 2006, p.53). Esses elementos dificultavam o atendimento dos interesses das mulheres que procuravam o serviço, pois muitas delas possuíam demandas e necessidades concretas multifacetadas, como alternativas de emprego, acesso à moradia, direito a vaga em creche, dentre outras, isto é, políticas de amparo e assistência que garantissem autonomia econômica e melhoria da autoestima, como possibilidades de romper com a violência e reiniciar o curso da vida.

Deste processo, deflagram-se, certamente, os grandes desafios que ainda não foram completamente superados. Os mesmos problemas iriam se repetir posteriormente em outras experiências de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Para a autora: “Isto significa a reivindicação de políticas públicas que reconheçam a violência contra a mulher como uma situação de vulnerabilidade social, o que justifica uma política pública com caráter intersetorial” (SILVEIRA, 2006, p.55). Neste sentido, o Estado precisaria assumir um papel determinante na construção e promoção de maior igualdade entre os sexos, devendo, segundo Soares (2004), ir além da regulação de leis que coíbem a discriminação, para posicionar-se de forma ativa para a melhoria das condições de vida das mulheres através da proposição de políticas que incorporem as dimensões de gênero e classes sociais.

Faz-se mister, assim, a articulação e a integração de políticas públicas que pretendam combater a desigualdade e/ou a violência de gênero, isto é, não fragmentar as políticas e compreendê-las a partir das relações sociais mais amplas, de forma integral. Conforme aponta

Soares:

Por exemplo, ao atuar no mercado de trabalho, ampliando as possibilidades de emprego das mulheres, é preciso pensar nas condições para que haja uma articulação entre sua vida profissional e doméstica, ou seja, é preciso atuar também na oferta dos serviços de atenção às crianças. A mesma situação aplica-se às políticas de combate à violência, que devem estar integradas às ações de apoio às mulheres vítimas de violência com medidas que permitam sua autonomia econômica. As políticas públicas precisam deixar de tratar de forma segmentada os direitos da cidadania. (SOARES, 2004, p.115).

Tais são os desafios postos ainda hoje, como veremos mais adiante. Contudo, a experiência do SOS Mulher, mesmo que gestada fora do escopo público, por ONGs e militantes feministas, foi capaz de apresentar esta demanda, e clarear os caminhos a serem percorridos.

Com relação às iniciativas promovidas ainda na década de 1980 pelo próprio poder público, a criação de Conselhos da Mulher despontou na frente, conforme previamente apresentado. O primeiro deles foi inaugurado no ano de 1983, em São Paulo, como Conselho específico para a Condição feminina do Estado de São Paulo; em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no âmbito federal, tendo mostrado papel relevante de apoio na campanha *Mulher e Constituinte* entre 1986 e 1988.

Nesta mesma onda, foi inaugurada a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) – ou Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), na cidade de São Paulo, em 1985, e tornou-se referência para a criação e abertura de tantas outras pelo Brasil. Dentre tais serviços que começaram a emergir, o que mais se multiplicou foram as Delegacias de Defesa da Mulher, revelando que a centralidade das preocupações no enfrentamento à violência contra a mulher estava no âmbito da Segurança Pública, sob a perspectiva da denúncia e da criminalização (SILVEIRA, 2006, p.56).

Neste ínterim, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo inaugurou outro serviço para atendimento das mulheres em situação de violência, no ano de 1986: uma casa-abrigo para acolher mulheres em casos iminentes de risco de morte, chamada Comvida – Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica. A dificuldade em gerir programas com essa complexidade, no interior da máquina pública, ainda nos anos 1980, levou ao fechamento do Comvida em 1989. O mesmo ocorreu com outras casas-abrigo, uma em Santo André (SP), e outra em São Paulo, a Casa Helenira Rezende de Souza. O Comvida reabriu apenas em 1992, e a Casa Helenira, que funcionou entre 1991 e 1992, reabriu somente em 2001.

Entretanto, a partir dos anos 1990, os movimentos de mulheres passaram a reivindicar amplamente a implementação deste serviço, como uma necessidade crucial nas políticas de atendimento à violência. Em 1997 o próprio Conselho Nacional dos Direitos da Mulher lidera o movimento para ampliação do número de casas-abrigo no Brasil, com financiamento do Ministério da Justiça, conquistando a abertura de mais de 70 unidades até 2004 em todo o território nacional. Em 2013 o país chegou à marca de 155 Casas-abrigo espalhadas por 142 municípios brasileiros (IBGE/MUNIC, 2013). Apesar do número insuficiente ainda hoje, quando comparado aos 5.570 municípios existentes, é inegável que este serviço consolidou-se como política pública no país.

A cidade de São Paulo ainda se apresentou pioneira em ações de ampliação da participação do poder executivo nas políticas públicas de gênero. Sob governo da prefeita Erundina, em 1989, é criada uma Coordenadoria da Mulher, vinculada à Secretaria de Governo Municipal, com o objetivo de elaborar propostas e programas de gênero, acompanhar sua implementação e articular políticas nas diferentes áreas de atuação da administração municipal (GODINHO, 2004, p. 57). Somente mais tarde essa iniciativa será ampliada pelos demais municípios brasileiros, especialmente nos anos 2000, inclusive com o incentivo de criação de Secretarias municipais exclusivas, como veio a acontecer com a Coordenadoria da Mulher da cidade de São Paulo em 2013.

Nos anos 1990 um novo serviço específico ao atendimento da violência contra a mulher passa a ser ofertado por alguns governos municipais, a exemplo da experiência dos SOS, denominados Centros de Referência da Mulher (CRM). O primeiro Centro de Referência inaugurado em março de 1990, na cidade de São Paulo, chamado Casa Eliane de Grammont, teve papel fundamental na construção de uma metodologia de atendimento e de atenção que busca promover a reinserção social das mulheres e a recuperação da autoestima. Outros CRMs foram, posteriormente, abertos pelos municípios brasileiros.

Os problemas enfrentados pelos CRMs foram muito parecidos com os observados nos SOS. Em que pese positivamente o momento inicial de acolhimento e orientação prestados pelos Centros de Referência, a maioria das mulheres que procurava o serviço apresentava, em algum momento, as dificuldades concretas para rompimento da relação de violência. Conforme aponta a autora:

Como se trata de um serviço público, a grande maioria das mulheres atendidas é de camadas excluídas ou de baixa renda. O drama das usuárias se desenrola assim no cruzamento de pelo menos dois eixos de exclusão – gênero e classe social, quando não do eixo racial, no caso das mulheres negras (SILVEIRA, 2006, p.64).

A necessidade de articular uma política integrada que reconheça essa violência como imbricada em relações sociais e familiares de vulnerabilidade, e que precisa estar associada a programas de emprego, moradia, transferência de renda, acesso à educação infantil integral, etc., não se concretizou como prioridade ou como estratégia de ação naquele momento. Apesar da concepção abrangente e basilar que os Centros de Referência estabelecem enquanto ferramenta de atenção à violência, importante notar que durante muitos anos o foco das políticas públicas no país não priorizava serviços que fugissem do eixo delegacia/casa-abrigo. Os Centros passam a ser reconhecidos em sua importância no combate à violência doméstica e familiar apenas na segunda metade da década de 1990 (SILVEIRA, 2004), e apenas a partir dos anos 2000 ganham visibilidade em termos de política nacional.

Pouco se tem detalhado sobre processos de implementação e avaliação das políticas formuladas nos anos 1990, principalmente com relação aos objetivos pretendidos enquanto ação governamental nacional. Essas primeiras experiências foram muito mais iniciativas locais, de programas e ações *piloto*, decorrentes do empenho das mulheres organizadas, que pressionavam governadores e prefeitos para sua concretização, bem como de ONGs e movimentos sociais envolvidos pela temática.

Será nos anos 2000 que esse modelo sofrerá uma guinada importante, com a criação da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SPM). Incumbida de organizar o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM), e a fazê-lo de forma participativa, inclusiva, transparente, interdisciplinar e democrática, o ano de 2003 representou ampla participação institucional das mulheres. O resultado foi a aprovação do Primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres (I PNPM), em 2004, elaborado a partir do processo de diálogo que envolveu a SPM, os diversos órgãos governamentais, representantes dos entes federativos e da sociedade civil organizada.

Para tanto, precederam à elaboração do Plano diversas plenárias e conferências municipais, regionais e estaduais e a Primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres – I CNPM, convocadas e organizadas pela SPM ao longo de 2004. Os encontros visavam debater sobre os principais temas e políticas de gênero que deveriam ser incorporados ao Plano Nacional, e puderam contar com a participação de mais de 120 mil mulheres por todo o Brasil. Essa estratégia permitiu a representatividade e a expressão da diversidade da população e das diversidades regionais, apontando caminhos, conhecendo as diversas experiências e propondo as linhas de ação para as políticas de promoção da igualdade de gênero a serem incorporadas no I PNPM.

Desta forma, foram definidos quatro eixos centrais de atuação das políticas que passaram a fazer parte do I PNPM, quais sejam: 1) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2) educação inclusiva e não sexista; 3) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) enfrentamento à violência contra as mulheres. (BRASIL, 2004). O envolvimento da sociedade civil, bem como das diversas instâncias governamentais, possibilitou a criação deste instrumento que sistematizava e integrava as ações a serem implementadas nacionalmente. Para garantir a institucionalização desse mecanismo enquanto espaço de pactuação e de controle social, foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que passou a acompanhar e divulgar as execuções do Plano.

O principal desafio para a concretização dessas políticas centrava-se na capacidade de lidar com a multidimensionalidade que a promoção da igualdade de gênero envolve. Portanto, além da legitimidade social, o Plano supunha o compartilhamento das responsabilidades entre os órgãos governamentais nacionais e subnacionais, e a implementação de uma coordenação horizontal, incluindo como estratégia a transversalidade e a intersectorialidade em todos os âmbitos da gestão dessas políticas públicas. De acordo com a análise estratégica da SPM:

Falar em transversalidade é, antes de tudo, falar em um pacto de responsabilidades compartilhadas que deve envolver, no caso da Política para as Mulheres, todos os órgãos do governo e todos os entes federativos, garantindo-se a participação social. Isso porque somente uma ação conjunta de todos os setores pode obter sucesso em mudar a realidade de desigualdade entre homens e mulheres, tão candente e, ao mesmo tempo, tão cotidiana em nosso país. (BRASIL, 2011, p.06)

Dessa forma, a definição da estratégia da transversalidade implicava uma forma de pensar e desenvolver ações estruturantes de políticas públicas para mulheres, embrenhada nos mais diversos órgãos e setores de elaboração de políticas públicas. A lógica da transversalidade das políticas públicas foi levada a cabo em diversas áreas sociais durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) de Governo em 2003. O PPA 2004-2007 adotou a perspectiva da transversalidade como marco inovador, principalmente a partir da incorporação inédita de políticas públicas de gênero dentre as responsabilidades de diversos ministérios.

Os novos instrumentos e a nova estratégia adotada pela SPM superavam os limites dos anos 1990, propondo, de forma integrada e participativa, uma política nacional de gestão e monitoramento, com importantes avanços na elaboração de conceitos, diretrizes, normas, padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do

acesso das mulheres à justiça e serviços especializados (BRASIL, 2007a).

A I CPNPM e o I PNPM foram cruciais para o início deste processo. Dentre os objetivos do I Plano Nacional, propunha-se a criação de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, a redução dos índices de violência, o cumprimento dos instrumentos internacionais e a revisão da legislação brasileira sobre a temática.

A cada quatro anos todo este processo de Conferências municipais, estaduais, regionais e federal se repetia, e nova repactuação dos objetivos, programas e estratégias era feita. Portanto, o I PNPM teria a duração de quatro anos, de 2004 a 2007, havendo nova avaliação e repactuação das principais diretrizes e ações no próximo período de quatro anos. Em 2008 foi lançado o II PNPM, e em 2012 o III PNPM. Em todos esses instrumentos esteve presente, de forma central, a preocupação com o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, sugerindo a elaboração de uma gestão integrada e multidimensional para lidar com esse desafio.

Em agosto de 2006 o Brasil promulga a Lei Nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, que define e torna crime a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelece as formas dessa violência, cria mecanismos para coibi-la, dispõe sobre a criação de Juizados específicos, altera o Código de Processo Penal e o Código Penal, dentre outras medidas. Essa conquista respondeu aos anseios mais importantes das organizações de mulheres, das feministas, da sociedade civil e das pessoas envolvidas com os objetivos do I PNPM.

Neste ínterim, a SPM lança a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (doravante Política Nacional), que tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional. Estabelece objetivos e ações prioritárias em consonância com as diretrizes de combate à violência contra a mulher do Plano Nacional de Política para as Mulheres.

Com o objetivo de consolidar as diretrizes estabelecidas na Política Nacional, incluindo a implementação da Lei Maria da Penha, a SPM lançou em 2007 o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (doravante Pacto), fortalecendo a implementação de políticas públicas de caráter universal para lidar com essa problemática. As ações foram previstas com o envolvimento de diversas áreas, como educação, trabalho, saúde,

segurança pública, assistência social, dentre outras, disponibilização de recursos do Governo Federal, sob coordenação da SPM, no período de quatro anos, entre 2008 e 2011, a serem renovados nos quatro anos seguintes. Dentre as metas previstas para aquele primeiro período, destacamos a construção ou fortalecimento de mais de setecentos serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, capacitação dos centros de referência de assistência social, ampliação dos investimentos na Central de Atendimento à Mulher (Disque 180) – importante ferramenta de informação e denúncia da violência de gênero -, capacitação de profissionais das mais diversas áreas e divulgação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2007b).

Como resultado dessas iniciativas, novas experiências começam a surgir e a se expandir nos grandes municípios brasileiros, a Lei Maria da Penha se torna amplamente conhecida, fortalecendo nacionalmente a pauta do combate à violência contra a mulher, como apontou a pesquisa do Senado (DATASENADO, 2013) em que 99% das brasileiras já tinham ouvido falar ou conheciam a lei.

Ao longo de 2007 ocorrem novos encontros, plenárias e debates sobre promoção da igualdade de gênero envolvendo todos os municípios, estados, Distrito Federal e união, culminando na II Conferência Nacional – II CNPM – em agosto de 2007. Deste processo de intenso diálogo entre governo e sociedade civil, resultou a definição do II Plano Nacional de Política para as Mulheres – II PNPM (2008-2011) -, que promoveu a ampliação do escopo do I PNPM incluindo novos eixos e detalhando os já existentes. Manteve-se, por certo, o eixo do Enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, que ganhou maior detalhamento em um Plano de Ação, identificando parceiros, órgãos responsáveis, prazos de execução e metas dentro do PPA 2008-2011 do Governo Federal.

Em 2011 tanto o Pacto quanto a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher são repactuados, ampliando objetivos, ações e metas a serem alcançadas. O mesmo processo de conferências regionais, estaduais e federal ocorre, para a formulação do III PNPM, vigente no período de 2012 a 2015, consolidando um histórico de participação, análise e repactuação e inovação dos eixos centrais e da elaboração de políticas públicas. As estratégias da transversalidade e da intersetorialidade assumem cada vez maior dimensão nos Planos nacionais, mas principalmente na Política Nacional e no Pacto, compreendendo que o seu aperfeiçoamento e a sua concretização fazem parte de um processo longo em construção de novas políticas públicas.

Para reforçar as iniciativas, a SPM lançou em 2013 o Programa “Mulher: Viver Sem

violência”, com o intuito de ampliar e integrar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, especialmente promovendo a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.

Consolidou-se no âmbito estatal e aos olhos dos formuladores das políticas públicas da SPM, que para combater desigualdades estruturais, tais quais as de gênero, exige-se um entrelaçamento multissetorial e capilarizado nas esferas federativas de ação governamental, e nas mais diversas áreas de atuação (trabalho, assistência, habitação, segurança, saúde, justiça). A proposta da SPM perpassa pela capilarização dessas políticas, em abrangência nacional, e pela promoção da gestão transversal e intersetorial, enquanto propostas estratégicas essenciais em busca de maior êxito de tais políticas.

Deflagra-se, portanto, a consolidação, em amplitude nacional, de uma política de gênero. Além disso e, certamente, esses avanços foram resultado do empenho que os movimentos de mulheres imprimiram ao processo. É possível dizer que parte dessa militância encontrou amparo e respaldo nessas ações, e muitas delas se somaram aos quadros políticos institucionais no último período para implementar e fortalecer tais políticas. Outra parte manteve-se fora da institucionalidade, fortalecendo organizações e movimentos de mulheres e mantendo a pressão sobre os governos para que a pauta permaneça e avance cada vez mais em âmbito nacional, pois muitos dos desafios ainda não se concretizaram e estão aquém do esperado, especialmente com relação à implementação dessas diretrizes, haja visto os números ainda alarmantes da violência de gênero – que analisaremos no Capítulo 3.

Estudos acerca desses movimentos demonstram a importância desse instrumento, como apontaram estudos de Mirla Cisne (2014), acerca da Associação de Mulheres Brasileiras (AMB), Marcha Mundial de Mulheres (MMM) e Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). A história da formação das políticas públicas para mulheres no Brasil demonstra que questões de ordem política (*politics*) se encontram e influenciam o processo de implementação de políticas públicas (*policy*). A entrada na Agenda Pública e os avanços conseguintes foram também e, principalmente, fruto dessa história; história que, importante lembrar, se desenrolou não sem embates e não sem frustrações, entre o planejado e o executado, isto é, entre a expectativa e o resultado. Um processo, conforme afirmavam Pressman e Wildavsky (1973), limitado e rodeado de reveses, de diferenças entre as aspirações iniciais e a realidade local e ações implementadas.

O desafio que emergiu neste último período refere-se à busca pela expansão dessas

iniciativas, com objetivo de atingir os mais diversos municípios ou regiões do país. Analisar os desafios de implementação local dessas políticas públicas, sob a tríade da capilaridade, da intersectorialidade e da transversalidade, é o nosso objetivo nesta pesquisa. Veremos no próximo capítulo, mais detalhadamente, o processo de implementação dessas ações de combate à violência contra as mulheres e seus principais preceitos em âmbito federal, notadamente da Lei Maria da Penha, da Política e do Pacto Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres para, posteriormente, no Capítulo 3 analisar os desafios presentes nos governos locais.

1.2.5 Avaliação

A avaliação de políticas públicas implica a verificação do desempenho e dos resultados obtidos nas ações implementadas. Costa e Castanhar (2003) apresentam a diversidade de critérios possíveis para mensurá-las, tais como eficácia, efetividade, sustentabilidade, análise custo-benefício, satisfação do beneficiário. Todavia, na prática, não são tarefas simples, e ainda é preciso muito avançar em metodologias, coleta e análise de dados.

A área de dados e informações ainda é um problema nacional, especialmente quando demanda recorte etário, de gênero e de raça/cor. Poucas são as pesquisas que promovem tais especificidades na coleta de informações. Ainda assim, os avanços na agenda social e as iniciativas de organizações internacionais, como ONU e CEPAL, têm colocado em evidência a importância de melhorar estatísticas nacionais a partir de “encomendas” de pesquisas com tais recortes. Pesquisas de opinião tiveram um enorme avanço e têm contribuído substancialmente para as análises mais específicas da violência contra as mulheres nos últimos anos.

De qualquer forma, para a área da violência de gênero é imprescindível que dados principalmente da saúde e da segurança pública sejam coletados, sistematizados e publicizados, não apenas com os devidos recortes etários, de sexo e de raça/cor, mas de forma georreferenciada, para possibilitar análises acerca das desigualdades regionais e problemas territoriais específicos. Não se trata de dificuldades metodológicas ou orçamentárias, mas de fazer um convencimento político e ideológico para compreender como necessária a coleta dessa informação, principalmente nos hospitais, postos de saúde e delegacias, principais porta de entrada das mulheres em situação de violência.

Acerca dos métodos de avaliação em políticas públicas, nos interessa aqui identificar e apresentar três momentos desse processo. Destacamos, primeiramente, o processo de “monitoramento”, que trata do acompanhamento crítico dos acordos e compromissos do governos. Além disso, o chamado “controle social”, isto é, o uso do conjunto dos mecanismos acordados, através dos quais os movimentos sociais e a sociedade civil acompanham e cobram o cumprimento dos acordos. Por fim, a própria “avaliação”, através do balanço do que foi feito, se de fato funciona, se é útil, seguro, e o que deve ser modificado ou aprimorado (DINIZ, 2006, p.32-33).

Até início dos anos 2000 pouco foi produzido e sistematizado acerca das políticas de gênero. Colaboraram para isso, além do próprio estágio inicial de formação dessas políticas, principalmente a ausência de uma política integrada nacional, com objetivos e metas preestabelecidos para serem averiguados e analisados. A falta de trocas regulares acerca das experiências vitoriosas ou fracassadas tornava os avanços mais lentos e desgastantes, em que cada projeto não compartilhado deixava de se tornar um aprendizado, sendo comum “reinventar a roda” a todo momento (SILVEIRA, 2006, p.46).

Neste período contou-se muito com o controle social, em que ONGs e movimentos de mulheres denunciavam e pressionavam por políticas públicas de maior qualidade. Todavia, sem metodologia clara, carecendo de informações sistematizadas, e sem indicadores de resultado, a avaliação pouco se desenvolveu de fato. Conhecia-se da experiência prática, dos relatos de usuárias dos serviços, mas a identificação da efetividade das intervenções não progrediu satisfatoriamente e era considerado muito frágil, conforme pesquisa realizada em 2003: “Se o planejamento para implementação dos serviços em geral é precário, as estratégias de avaliação também não estão previstas e não há capacitação específica dos profissionais em metodologia de avaliação” (SILVEIRA, 2006, p.47).

Nada obstante, não estamos lidando com quaisquer avaliações. Avaliar políticas que lidam com transformações culturais, de abrangência multifacetada e estrutural, como é o caso da violência de gênero, implica enormes dificuldades. Resultado disso é a busca por alternativas de avaliação dos programas, havendo uma ênfase na quantificação de ações. Embora avaliar o resultado da política seja crucial para saber o quanto de fato ela ajudou as mulheres, quanto preveniu a violência, quanto ajudou a superar uma relação violenta e fazer as mulheres se sentirem mais seguras, devemos ressaltar que as avaliações que buscam avaliar *o processo*, também são relevantes, conforme aponta a autora:

Porque não é uma tarefa menor enfrentar todos os percalços da criação e da implementação de serviços, da sua infraestrutura, garantir a criação e a manutenção nas negociações dos orçamentos, realizar a adaptação de serviços disponíveis de maneira que eles possam incorporar estas propostas de justiça de gênero e de combate à violência. Isto sem contar com todo o esforço de treinamento e 'reciclagem' de profissionais, de sua supervisão para que consigam incorporar uma perspectiva crítica de gênero, em especial em relação à violência (DINIZ, 2006, p.34).

Promover essas conquistas já denotava sucesso às políticas de gênero, tendo em vista sua jovem entrada na Agenda pública, e ainda, os avanços na influência da priorização social, ganhando força na tríade apresentada por Lukes (1974) acerca do atrelamento entre política, ideologia e poder. Quantificar em termos institucionais essa conquista no tempo representa fazer uma avaliação acerca de seu avanço, representa o cruzamento de uma fronteira que antes limitava-se ao âmbito privado dos problemas das mulheres.

Ainda sob o viés supracitado, processos de avaliação das políticas para as mulheres começaram a ser realizadas e publicizadas pelo próprio governo a partir do final do IPNPM. Desde a formulação, em 2003, do I PNPM, tinha-se como objetivo “a participação e o controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, disponibilizando dados e indicadores relacionados aos atos públicos e garantindo a transparência das ações” (BRASIL, 2004b, p.10). De certa forma, a participação via conferências representou não apenas um diagnóstico para elaborar propostas do tema, mas, em certa medida, uma avaliação *ex ante* da situação da desigualdade de gênero no país, tomando-a como ponto de partida para as análises subsequentes. Inclusive, a pauta da violência esteve presente desde o início.

Dentre as ações propostas pelo I PNPM estava a implantação de um sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher, com a prioridade de sistematizar dados e informações sobre essa violência. Em 2009, a SPM lançou o Observatório de Brasil da Igualdade de Gênero, que visava a coleta de informações e a criação de um sistemas de indicadores de gênero, disponível on-line para consulta. Não apenas indicadores, mas informações e estudos são periodicamente produzidos e publicizados.

Findos os períodos dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), a cada quatro anos, a SPM publica os relatório de implementação, contendo avaliações do processo e dos resultados. A formação de um Comitê de Articulação e Monitoramento em 2005 permitiu a participação de órgãos responsáveis pela execução do Plano e de representantes do Conselho Nacional da mulher na execução e elaboração desta avaliação sistemática.

Dentre os desafios *macro*, isto é, mais amplos com relação às políticas públicas da área, ressaltam tais publicações: a) dificuldade de inserção de um novo tema na agenda política nacional; b) restrições da própria estrutura administrativa pública brasileira para a promoção de políticas de caráter transversal e intersetorial; c) limite do pacto federativo, que impõe e divide responsabilidades e atribuições entre os três entes, restringindo a ação do governo federal; d) recursos escassos; e) disparidades regionais perante à dimensão do país (BRASIL, 2009a).

Com relação aos principais avanços, sobressaem-se as parcerias para a concretização das ações, tanto as constituídas com as organizações da sociedade civil, como com estados e municípios Brasil afora, especialmente através dos Organismos de Políticas para as Mulheres – coordenadorias, diretorias, assessorias ou até secretarias exclusivas. Os legados institucionais e legais são avaliados a cada período, perfazendo uma avaliação quantitativa com relação à ampliação da Rede de atendimento e dos serviços indiretos, e das legislações que interferem diretamente na condição social da mulher, como foi o caso da alteração do Código Penal em 2004 e 2005, e da promulgação da Lei Maria da Penha.

Trata-se, portanto, da instituição de avaliações *a posteriori* dos Planos e *in itinere* da Política como um todo, realizadas técnica e internamente pelo governo federal. Além disso, de forma complementar à avaliação promovida pela SPM, institutos de pesquisa e órgãos de controle interno promovem estudos das políticas específicas da área, como a do governo federal para investigar os instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres, publicado em 2013; ou o estudo de avaliação de Impacto da Lei Maria da Penha, publicado em 2015 pelo IPEA.

Podemos afirmar que alguns passos importantes foram dados para avançar no monitoramento e avaliação das políticas públicas de gênero, principalmente no âmbito federal. Compreender - implementar, monitorar e avaliar - as políticas desenvolvidas *in loco*, isto é, nos municípios, ainda se configura como um desafio do processo de implementação. Veremos no próximo capítulo os avanços da implementação dos PNPM, da Política e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as mulheres e da Lei Maria da Penha, em âmbito nacional para, depois, adentrarmos nas análises municipais sob a lente do processo de implementação dessas políticas públicas e como proposta de superação das desigualdades de gênero, conforme o marco analítico apresentado neste capítulo.

CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Nas últimas décadas a pauta de gênero tornou-se presente nas políticas públicas do Estado, mesmo que ainda de forma embrionária e experimental. A participação de novos atores na definição da agenda e na formulação de políticas públicas, bem como a inserção de novos temas sociais e o processo de democratização foram elementos fundamentais da arena pública, que permitiram essa conquista ao longo dos anos 1980 e 1990. A última década representou um avanço ainda maior, principalmente com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), que se dedicou à elaboração de uma estratégia política para o enfrentamento da violência contra as mulheres em âmbito nacional.

A elaboração dos Planos Nacionais de Política para as Mulheres (PNPM), da Política e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, a promulgação da Lei Maria da Penha (LMP), a inserção da temática de gênero nos Planos Plurianuais (PPA), entre 2003 e 2014, imersos em um processo democrático-participativo que legitimou tais construções e avanços, via organização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres – e também Conferências Estaduais e Regionais/Municipais -, proporcionou o fortalecimento da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Em especial, em todos os instrumentos supracitados foram destacadas ações para o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Tendo em vista que nas situações de desigualdade de gênero convergem fatores de diversas ordens – sociais, culturais, econômicas, familiares, institucionais, individuais -, e que atingem mulheres de todas as classes e “raças”/etnias, as ações que visam enfrentar tais problemas passaram a demandar a inter-relação de diversas áreas e novas configurações de políticas não homogêneas. Dessa perspectiva, derivou a análise da insuficiência da dimensão da segurança pública como política setorial exclusiva para lidar com a violência de gênero. A consolidação dos instrumentos de políticas públicas, através da SPM com os Planos, a LMP, a Política Nacional e o Pacto, permitiu o deslocamento e a ampliação do antigo eixo Delegacias de Mulher/Casa-abrigo para lidar com tais questões. A compreensão alargada da violência de gênero por parte dos movimentos feministas e das instituições de governo propiciou o reconhecimento das múltiplas combinações de vetores e, assim, um novo ponto de partida para essas políticas públicas.

Não obstante, estamos afirmando que a concepção mais aprimorada do problema

social a ser enfrentado garantiu, ao menos em forma de Lei e Planos, alterações no desenho e na proposta de implementação dessas políticas públicas. Isso significou o lançamento da proposta do governo federal em promover uma política pública centrada em três dimensões consideradas essenciais, mas também inovadoras e, portanto, desafiadoras à gestão pública, para o enfrentamento da violência de gênero: a construção de uma política intersetorial, transversal e capilarizada por todo o território nacional, perpassando pelas três esferas federativas – união, estados e municípios.

Neste capítulo, interessa-nos particularmente o processo de implementação dessas políticas públicas em âmbito federal, intentando compreender os desafios instaurados para a institucionalização e gestão dessas novas práticas. “Novas” tanto em relação à temática quanto à forma. Entretanto, conforme destaca Cunill-Grau (2014, p.05), atualmente se tem recorrido à intersectorialidade e à transversalidade como eixos centrais em matéria de gestão como alternativas às novas políticas sociais com objetivos inclusive de transformação social, sem, no entanto, preocupar-se em delimitar o que de fato significam à gestão das políticas públicas.

Apresentamos, a seguir, mais detalhadamente os instrumentos elaborados das políticas públicas para mulheres ainda em âmbito nacional, acerca de como foram elaborados, e dos conceitos centrais que os conduzem – transversalidade, intersectorialidade e capilaridade -, delimitando o marco analítico para a discussão da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Conforme nossas análises, o processo de criação dos instrumentos teve caráter participativo e dialógico, delineando características *bottom-up* de implementação.

A análise dos dados mostrou que a transversalidade e a intersectorialidade, tal qual previstas nos instrumentos e nas teorias que os fundamentam, ainda não se consolidaram na prática, ainda estão em processo em construção e se apresentam como desafios a serem continuamente perseguidos em médio prazo. A estratégia que tem se demonstrado viável – em todos os níveis federativos – para enfrentar esses desafios se baseia na criação de Comitês, Grupos ou Fóruns intersecretariais, que permitem debater e incluir a pauta de gênero com os demais setores públicos e buscar desenvolver, ainda de forma embrionária, políticas transversais e programas intersectoriais.

A partir desta análise da formulação e implementação no governo federal, apresentaremos esses mesmos desafios ao analisar, no Capítulo 3, a implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres nos municípios brasileiros.

2.1 INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: LMP, POLÍTICA NACIONAL E PACTO

No ano de 2006, a promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) representou uma enorme conquista dos movimentos feministas e de mulheres organizadas no Brasil e na América Latina, e demarcou grandes avanços à democracia de gênero no país. Na esteira dos avanços internacionais das décadas precedentes, como a Convenção de CEDAW (1979), a Conferência de Viena (1993), a Convenção de Belém do Pará (1994), a Conferência e a Declaração Mundial sobre a Mulher em Beijing (1995), algumas organizações de defesa dos direitos humanos se uniram e apresentaram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), ainda nos anos 1990, uma denúncia sobre a impunidade de um crime de violência contra uma mulher. Maria da Penha havia sofrido duas tentativas de homicídio por seu marido e apesar das denúncias às devidas instâncias do governo brasileiro, ele continuou impune pelo Estado. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aceitou prontamente o caso e condenou o Brasil por omissão e negligência em casos de violência conjugal, além de formular recomendações para que medidas fossem tomadas pelo Estado para coibir agressões domésticas contra as mulheres.

O resultado desse processo foi a promulgação da Lei 11.340/06, em sete de agosto de 2006, que ficou conhecida como Lei Maria da Penha em homenagem à mulher que desencadeou sua conquista. Participaram da formulação e redação da lei organizações feministas, operadores do direito, pesquisadoras acadêmicas, a SPM e o Congresso Nacional (CALAZANS e CORTES, 2011). No bojo dos avanços internacionais sobre os direitos humanos das mulheres, a LMP é considerada pela ONU, até hoje, uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres (BRASIL, 2012).

Além do processo democrático que levou o país a criá-la, o próprio texto da Lei apresenta características progressistas e inovadoras para lidar com a temática. Segundo relatório da Secretaria de Políticas para as Mulheres:

Com muitas inovações, a começar pelo processo democrático na formulação do texto da lei, a Lei Maria da Penha trouxe um olhar inovador, principalmente para a situação peculiar da vítima. Ao reconhecer a situação de fragilidade e de extremo perigo em que a vítima de violência doméstica e familiar se encontra, o Estado toma para si a responsabilidade de prevenir a violência, proteger as mulheres agredidas, ajudar na reconstrução da vida da mulher e punir os agressores (BRASIL, 2012a, p.09).

Até a promulgação da LMP, os casos de violência doméstica eram julgados segundo a Lei n. 9.099/95 como crimes de menor potencial ofensivo, e resolvidos com pequenas punições ao agressor, como o pagamento de cestas básicas. A partir de 2006, a grande inovação é que a LMP passou a tratar de forma integral o problema da violência doméstica, com foco na proteção e no acolhimento emergencial à ofendida, e não apenas na punição do ofensor. A legislação institui medidas protetivas às mulheres em situação de violência – isto é, afastamento do agressor -, além de onze serviços de acolhimento e proteção. Trata-se da criação de mecanismos para garantir a assistência social às mulheres; mecanismos para preservar os direitos patrimoniais destas; arranjos para aperfeiçoamento e efetividade do atendimento jurisdicional; além de atendimentos ao agressor (IPEA, 2015). De forma geral, a LMP previu medidas de caráter social, preventivo, protetivo e repressivo.

A lógica da LMP visava a institucionalização de políticas públicas de proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Foram criados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, com competência cível e criminal, para atuar em parceria com a Defensoria Pública, com o Ministério Público, com as Delegacias de Atendimento à Mulher e com toda a rede de serviços de atenção às mulheres. Sobre este último, a LMP previu a criação de serviços interinstitucionais (entre Ministérios, Secretarias e demais Órgãos); previu também a implementação de centros de atendimento multidisciplinar (como os Centros de Referência da Mulher – CRM - e os Centros de Cidadania da Mulher - CCM); a celebração de convênios e parcerias; além de outras ações, como a ampliação da capilaridade e da oferta de serviços de abrigo das mulheres; campanhas educativas; capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão; inclusão de conteúdos de equidade de gênero nas escolas; e ainda, a promoção de estudos, pesquisas e estatísticas na área de gênero (LMP, 2006).

Não obstante, e na esteira deste processo, a SPM lançou em 2007 a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, como resultado não apenas da LMP, mas também dos apontamentos feitos pelas mulheres nas I e II CNPM em 2004 e 2007 e nos I e II PNPM. Seu propósito era estabelecer princípios e diretrizes de combate e prevenção à violência contra as mulheres, bem como propor ações para assistência e garantia de direitos, conforme os tratados internacionais e a própria LMP.

Ao estruturar a noção de **enfrentamento** da Política Nacional, a SPM se preocupou em não se restringir à questão do combate à violência, mas passou a compreender também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres. De acordo com

a Política Nacional:

O conceito de enfrentamento, adotado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência (SPM, 2007a).

Nessa linha, são elaborados os quatro eixos estruturantes da Política Nacional: 1) a perspectiva de **combate**, para elaboração e garantia de ações punitivas, bem como o cumprimento da LMP; 2) a perspectiva de **prevenção**, que incluem ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas; 3) a de **assistência**, para promoção e ampliação da Rede de Atendimento e para capacitação de agentes públicos; e 4) a **garantia de direitos**, isto é, o cumprimento da legislação nacional e internacional, e a realização de iniciativas para o empoderamento das mulheres. Importante destacar, ainda, que para o acompanhamento da Política Nacional foram previstos o monitoramento e as avaliações sistemáticas das ações implementadas em todos os eixos.

Vale destacar, que a preocupação nacional com a violência contra as mulheres não se restringiu à questão doméstica e familiar. Esta foi uma das áreas de ação da Política Nacional, e que nos interessa particularmente nesta pesquisa, por se tratar de uma política ampla e que atinge mulheres de todas as idades, crenças/credos, raça/cor, região e situação socioeconômica – e não de políticas focalizadas por situações particulares. As outras três prioridades foram apresentadas no âmbito da Política: o combate ao tráfico de mulheres e à exploração sexual; a garantia de direitos para mulheres em situação de prisão; e o combate à feminização da AIDS. Estas últimas não serão por nós analisadas.

Para todas as ações foram elaborados princípios e diretrizes a serem seguidos e, principalmente, compreendidos enquanto visão ampla e estratégica para a superação das desigualdades de gênero no país. São oito os princípios: 1) Igualdade e respeito à diversidade; 2) equidade; 3) autonomia das mulheres; 4) laicidade do Estado; 5) universalidade das políticas; 6) justiça social; 7) transparência dos atos públicos; e 8) participação e controle social. Com relação às diretrizes, apresentamos: a) garantir o cumprimento dos tratados e

acordos nacionais e internacionais relativos ao enfrentamento da violência contra as mulheres; b) reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica, de opressão das mulheres, que presume ações multifacetadas para seu enfrentamento, como segurança, justiça, direitos humanos, educação, comunicação, assistência, cultura e saúde; c) combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres; d) implementar medidas preventivas nas políticas públicas, garantindo a integridade e a intersetorialidade nas áreas supracitadas; e) capacitar profissionais para o enfrentamento da violência de gênero; e f) estruturar a Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência nas três esferas federais – união, estados e municípios (BRASIL, 2007a, p. 31-32).

Com o intuito de detalhar ações e metas a serem implementadas pela Política Nacional, a SPM lançou em agosto de 2007 o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que consistiu no desenvolvimento de um Plano de Ações a serem executadas, renovadas e repactuadas a cada quatro anos. Os objetivos específicos do Pacto previam a redução dos índices de violência contra as mulheres, a disseminação de uma cultura mais igualitária e de valores éticos de respeito às diversidades de gênero e, por fim, visava garantir e proteger os direitos das mulheres, considerando questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, deficiências, inserção social, econômica e regional (SPM, 2007b).

Para o período entre 2008 e 2011, o Pacto estruturou diversas metas, baseadas nas orientações previstas na Política Nacional, na LMP e no recém-estruturado II Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM). Manteve as quatro áreas estruturantes da Política Nacional, com a seguinte redação: 1) Implementação da LMP e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; 2) Enfrentamento da Feminização da AIDS e Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos; 3) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; 4) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

A proposta do Pacto era estipular um conjunto de ações articuladas para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, e descentralizá-las por meio de acordo federativo entre o governo federal – através da SPM – e os governos dos estados e dos municípios brasileiros, com participação da sociedade civil. À vista disso, o acordo federativo e as ações nele previstas se assentavam em três alicerces fundamentais: (1) na **transversalidade** de gênero; (2) na **intersectorialidade** das ações; (3) na **capilaridades** dos programas e políticas (SPM, 2009). A transversalidade das políticas públicas de gênero visava colocar a questão da mulher no debate e nas preocupações das mais diversas áreas, tratava-se

do *mainstream* de gênero. A intersetorialidade compreendia ações envolvendo parcerias entre diferentes organismos e atores e, também, articulação entre as diferentes esferas - nacional, estaduais e municipais. Consequentemente, e por fim, a capilaridade das políticas visava chegar aos níveis locais de governo, construindo as ações de enfrentamento da violência contra as mulheres em todos os territórios do país. Voltaremos com maior ênfase a estes pilares na próxima seção.

Isto posto, a SPM previu exigências mínimas para a adesão e efetivação do Pacto nos estados e municípios:

(a) adesão formal do governo através de Acordo Federativo; (b) elaboração do Projeto Básico Integral e conveniamento de ações entre governo federal e governo estadual e/ou municipal; (c) constituição da Câmara Técnica responsável pela gestão do Pacto no Estado e nos municípios-polos; e (d) articulação em rede dos serviços e ações existentes para atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher. (SPM, 2009, p.13)

Portanto, fica claro o papel imprescindível de protagonismo dos estados e municípios na condução desse processo, embora seja o Pacto uma política do governo federal sob responsabilidade da SPM. As especificidades regionais e a proximidade dos governos subnacionais para com a população são características centrais para o desenvolvimento de políticas públicas descentralizadas. Exatamente por não haver um único caminho possível, e tendo o Pacto que considerar as realidades locais para adequar-se ao contexto e conjuntura particulares, faz-se mister a divisão de tarefas e responsabilidades nesse processo.

Corroborar para esta lógica de ação a forma de construção da política de gênero que tem sido desenvolvida pela SPM. O processo *bottom-up* das Conferências locais, regionais e nacionais para reunir propostas e ideias para a formulação das políticas para as mulheres, seguido da devolutiva em proposta de políticas da SPM aos governos subnacionais e o *feedback* e a avaliação da implementação, configuram um processo e definem um desenho de caráter participativo e dialógico dessa política.

Para que esta lógica possa ser posta em prática, é preciso designar os responsáveis em cada esfera pela coordenação das ações. Para isso, são criados ou definidos os chamados *Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres* (OPM). Devem integrar o primeiro escalão do Executivo estadual ou municipal, seja com a estrutura de Secretarias exclusivas ou como coordenadorias subordinadas, com orçamento e quadro de funcionários próprios. Seu papel fundamental é articular os diversos setores (municipais e/ou estaduais), das mais diversas áreas – segurança, saúde, assistência, cultura, educação, jurídica, etc. -, e

coordenar as atividades com o governo federal e demais entes federativos. Provisoriamente, em alguns casos, assumiram esse papel os Conselhos da Mulher, mas com a obrigação de ajudar na criação de um OPM ligado ao poder executivo. Dessa forma, ficam estabelecidos os papéis:

Ao Governo Federal cabe estabelecer as diretrizes e normas para a execução das ações e financiá-las com a devida contrapartida dos estados e municípios. O estado tem a função de monitorar e executar (nos casos que envolverem as áreas da Justiça e Segurança Pública) e os municípios de implementar ações nas áreas da educação, saúde e assistência social. (BRASIL, 2009b, p.14)

Os primeiros passos foram dados em nível estadual, quando convidados os governos estaduais a se organizarem e a assinarem o Pacto pelo enfrentamento à violência contra as mulheres. Alguns municípios também aderiram nos anos subsequentes, e os primeiros avanços começaram já em 2008.

Em 2011, passados quatro anos de implementação do Pacto, foi realizada uma releitura das propostas e ações, no transcurso da III CNPM e do III PNPM, com olhar nos avanços e dificuldades encontrados até aquele momento. Compreendeu-se a necessidade de manutenção, ampliação e fortalecimento das políticas, e as áreas estruturantes foram estipuladas para o período de 2012 a 2015: 1) garantia da aplicabilidade da LMP; 2) ampliação e fortalecimento da Rede de serviços; 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 (SPM, 2011). As áreas definidas para este último período possuem maior abrangência, objetivando a construção de uma política mais ampla em termos de mudanças culturais, segurança e justiça às mulheres em situação de violência.

Ações de responsabilidade do governo federal, por meio dos Ministérios, foram inseridas no PPA de 2012-2015 do governo federal, com objetivo especialmente de transversalizar o debate da igualdade de gênero e de influenciar verticalmente Secretarias estaduais e municipais a aderirem aos projetos locais.

Em 2013, reforçando as definições da Política e do Pacto, em suas releituras de 2011, a SPM lançou o Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, com o objetivo de integrar e ampliar os serviços de enfrentamento à violência de gênero. O Programa requer a adesão das unidades federativas brasileiras (estados) e propõe os seguintes eixos de atuação: 1º) implementação da Casa da Mulher Brasileira, sendo uma para cada capital estadual. Este

serviço propõe a criação de um centro de referência com todos os atendimentos integrados em um único local, facilitando a orientação e o encaminhamento das mulheres em situação de violência, tais como acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; e cuidado das crianças. 2º) Ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. 3º) Organização e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual. 4º) Campanhas de conscientização. 5º) Implantação e Manutenção dos Centros de Atendimento às Mulheres. 6º) Unidades Móveis para atendimento a mulheres em situação de violência – em áreas rurais e regiões distantes. Para a execução e implementação deste Programa, a SPM é a responsável pela coordenação e atua de forma conjunta com os Ministérios da Justiça, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego.

De forma geral, os instrumentos aqui apresentados demonstraram a concretização de criação de uma política de gênero e de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Ainda que essas primeiras conquistas tenham sido realizadas em âmbito federal, o efeito de influência cascata foi elaborado e incentivado pelos órgãos responsáveis e também pela sociedade civil organizada, compreendendo necessária a descentralização de funções e responsabilidades. É imprescindível que conheçamos os principais conceitos sobre os quais se sustentam essas novas políticas para a futura análise de sua implementação em âmbito local/municipal. Vejamos, a seguir, os três eixos apresentados como os pilares dessa construção: a transversalidade, a intersetorialidade e a capilaridade.

2.2 OS TRÊS EIXOS DO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Ao longo da década de 2000, e principalmente a partir da promulgação da Lei Maria da Penha e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres assumiu uma tríplice estratégia para lograr resultados mais efetivos no enfrentamento da violência de gênero: a transversalidade, para promover a lógica de gênero nas políticas setoriais; a intersetorialidade, para aproximar os diversos setores governamentais envolvidos com a resolução dessa problemática multicausal; e a capilaridade, com objetivo de ecoar as políticas e serviços por todos os membros da federação, isto é, organizar mecanismos próprios nos estados e municípios, capazes de promover e implementar as políticas nos três níveis da federação e alcançar os mais diversos

territórios brasileiros.

Com o intuito de compreender esses três eixos apresentamos a seguir os conceitos que os sustentam no debate sobre políticas públicas e gênero, perfazendo os vínculos que a SPM elaborou como estratégia de gestão para a política de enfrentamento à violência.

2.2.1 Transversalidade

O conceito de transversalidade surge na Europa, em meados dos anos 1980, como um instrumento organizativo das políticas públicas, com características inovadoras para os modelos de gestão. De acordo com Serra (2005), o uso pioneiro do termo “transversalidade” esteve vinculado aos estudos de gênero, e, posteriormente, foi associado aos estudos de administração pública – principalmente ao campo dos estudos organizacionais. Nesta perspectiva, o conceito de transversalidade foi desenvolvido sob a influência das iniciativas da ONU e das organizações feministas internacionais. A estratégia, designada como “*gender mainstreaming*”, foi traduzida como *transversalidade de gênero*, e significa a incorporação da perspectiva de gênero no curso central das ações, para impulsionar políticas de promoção da igualdade entre os sexos.

A transversalidade das políticas de gênero foi elaborada, incorporada e incentivada na proposta da Plataforma de Ações de Beijing, durante a IV conferência Mundial das Mulheres, realizada em 1995, na China. Adotada pela ONU, e, posteriormente, pela União Europeia e seus Estados membros, a estratégia da transversalidade tinha como objetivo assegurar a incorporação da perspectiva de gênero nas mais diversas áreas da sociedade – econômica, política, social, cultural – influenciando as políticas públicas e legislação de cada país.

No Brasil, o termo se difundiu no início dos anos 2000, principalmente a partir da ampliação das políticas sociais, que passam a adotar a chamada *gestão transversal* como diretriz estratégica de ação. Em contexto de ampliação da democracia, da participação e das demandas sociais, a gestão transversal associa-se às práticas de coordenação governamental horizontal em resposta aos limites das estruturas hierárquicas e compartmentalizadas tradicionais para lidar com os novos temas emergentes no período.

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), transversalidade foi definida como “forma de articulação horizontal, não hierárquica, que busca influenciar o desenho, a implementação e a gestão das políticas públicas” (BRASIL, 2004). Destarte, no

Brasil tal estratégia foi adotada em diversas áreas¹², e não apenas nas políticas públicas de gênero, com a finalidade de inserção de diferentes temáticas em diversas políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental.

Este tema tem sido debatido internacionalmente pela literatura, notadamente em diálogo com as novas práticas desejadas na gestão pública. Entretanto, não há consenso sobre o significado de transversalidade (PAPA, 2011; REINACH, 2013; SILVA, 2011), conceito muitas vezes usado como sinônimo de intersectorialidade, horizontalidade ou matricialidade. A ideia de *gender mainstreaming*, ou transversalidade, pode ser interpretada da seguinte forma: “A transversalidade de gênero consiste na reorganização, melhora, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização” (STIEGLER, 2003, p.07).

Todavia, colocados nestes termos supracitado, pode-se confundir com o que se apresenta como *intersectorialidade*, conforme veremos mais adiante. A transversalidade não visa, entretanto, unir os diversos setores em torno de um programa, mas inserir em cada um dos setores a perspectiva de gênero. Destarte, de acordo com Serra (2004), a transversalidade é um conceito e um instrumento que traduz novos objetivos à ação governamental em cada setor:

Su objetivo es preservar la especialización técnica y, al mismo tiempo, cooperar con diversas disciplinas (...) intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras verticales e intenta también, que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular (SERRA, 2004, p.04).

A transversalidade é, portanto, instrumento intraorganizativo (e não interorganizativo, como a intersectorialidade), que visa inserir às diversas áreas da gestão pública novos pontos de vista e novas linhas de trabalho, constituindo objetivos comuns (SERRA, 2005). Conforme aponta Cunill-Grau:

La transversalidad es un instrumento intraorganizativo y sus áreas de trabajo no afectan la gestión operativa ni la producción y la evaluación. Lo que es específico de la transversalidad es la introducción de nuevos asuntos generalmente asociados con la protección de derechos (por ejemplo, la equidad de género) que no pueden ser asignados verticalmente y que no corresponden a objetivos específicos de un sector u organización, pero se busca que sean asumidos por todos (CUNILL, 2014, p.16-17).

¹² Por exemplo, Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Ministério da Saúde (MS), no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

À vista disso, a temática da transversalidade de gênero tem sido compreendida a partir de três dimensões: a) transversalidade como conceito; b) transversalidade como estratégia; e c) gestão da transversalidade. Enquanto conceito, trata-se de reorganizar a totalidade das políticas públicas para que assimilem especificidades para a promoção efetiva da igualdade de gênero. Como estratégia, reorienta institucional e administrativamente as competências políticas, garantindo que ações e temas da questão de gênero perpassem as mais diversas políticas públicas setoriais. A gestão da transversalidade, por conseguinte, seria a articulação capaz de influenciar a política pública, remodelando a organização departamental para uma gestão horizontal e não-hierárquica, permitindo sua governabilidade pelo mais amplo leque de políticas, programas e órgãos da administração pública (BRASIL, 2011a, p. 13).

A SPM tem buscado implementar, desde sua criação em 2003, a proposta de transversalidade de suas políticas públicas. A elaboração dos Planos Nacionais de Política para as Mulheres (PNPM) trouxeram essa perspectiva para as ações planejadas, e desde a primeira avaliação do I PNPM foi prevista a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas (BRASIL, 2004b; BRASIL, 2008). Esse processo tem sido paulatino, com avanços para o *desenho* das políticas, buscando incentivar e influenciar outros órgãos para trabalhar com a temática, mas ainda com diversos desafios e dificuldades para sua efetiva execução, desde o âmbito federal, conforme demonstram pesquisas anteriores (PAPA, 2012), mas também na esfera municipal, conforme analisaremos no próximo capítulo.

Para a SPM, essa estratégia é compreendida conforme apontam seus documentos oficiais:

Em linhas gerais, a transversalidade da política para as mulheres consiste na reorganização de todas as políticas públicas dos governos, sejam estas federais, estaduais ou municipais, a fim de incorporar o recorte de gênero para além da instituição responsável pela coordenação de políticas para as mulheres. A gestão da transversalidade implica a articulação horizontal e não hierárquica dos vários órgãos do Governo federal com os governos estaduais e municipais, com o objetivo de influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas, gerando responsabilidade compartilhada por todos os participantes (BRASIL, 2011b, p.11).

Trata-se da inclusão de temas como “equidade de gênero”, “promoção de igualdade entre os sexos”, “enfrentamento da violência contra a mulher” e “inclusão da mulher nos espaços de poder e de direitos” na agenda das políticas setoriais das Secretarias governamentais (federais, estaduais e municipais), influenciando suas políticas a adotarem

uma visão que antes não era trabalhada. Para além de haver uma Secretaria exclusiva de políticas para mulheres, espera-se a inclusão desses direitos nas pautas de todas as áreas governamentais/públicas.

Para a SPM, portanto, a transversalidade das políticas de gênero visa incluir temas de mulheres onde não estavam previstos e propõe a criação de organismos e instrumentos como instâncias de coordenação das políticas de gênero nestes órgãos, capazes de influenciar – sob respaldo da própria SPM - o conjunto de políticas públicas do Estado. Trata-se de ações no âmbito da intragovernabilidade, isto é, nos órgãos setoriais e centrais de cada esfera do Governo (como da assistência, do trabalho, da educação, da saúde, da habitação, da segurança).

Diante dessa concepção, a SPM tem envolvido diversos órgãos do governo Executivo para o planejamento e a elaboração de objetivos comuns, corresponsabilizando-os nas tarefas de implementação, promovendo a integralidade dessas ações, e institucionalizando mecanismos de pactuação e monitoramento, estratégia que tem sido aprimorada mais a cada ano de gestão da SPM. Exemplos desses avanços foram as construções dos últimos PNPM e PPA, em 2012.

O III PNPM, por exemplo, é executado em parceria com 32 órgãos de governo federal, sendo 27 ministérios e 5 demais órgãos (Funai, Ipea, IBGE, BB e CEF). Esses parceiros aderiram à pauta de gênero, e destinaram espaço para introduzir o debate e formular estratégias políticas para a gestão da questão de gênero nas suas respectivas políticas setoriais. Tal é o caso do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dentre outros (BRASIL, 2012a, p.24). Essas ações, segundo Lourdes Bandeira (SPM-PR, 2014b), reforçam o princípio da gestão transversal e interinstitucional.

No processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, as agendas foram compostas por programas temáticos, objetivos e metas, especificados e atrelados a cada Ministério. Destaca-se neste processo enorme avanço com a temática das mulheres, que além de inserir o programa temático “Políticas para as Mulheres”, permite revelar com clareza compromissos de governo para públicos específicos. Esta agenda de *Política para as Mulheres* conta com 22 programas, 53 objetivos e 217 metas, incluindo um programa de enfrentamento à violência contra as mulheres e autonomia, com 09 objetivos, 113 metas e 36 iniciativas. A riqueza das informações presentes no PPA permitiu o fortalecimento da construção de agendas transversais no âmbito federal.

Porém, nem no governo federal o sucesso da gestão transversal foi totalmente conquistado, e conforme Leila Ollaik:

A transversalidade integra, atualmente, o repertório essencial para o debate sobre políticas públicas no Brasil. Embora a utilização da terminologia esteja difundida, ainda há desafios para viabilizar a ampla efetividade das políticas transversais. O sucesso da transversalidade depende de instrumentos de gestão hábeis à sua operacionalização. Em linhas gerais, esses instrumentos devem garantir a definição, de modo sistêmico, de ações a serem implementadas, a co-responsabilização dos demais órgãos de governo, e, especialmente, a institucionalização de mecanismos que permitam à SPM exercer sua competência de coordenadora horizontal – e não hierárquica, das Políticas para as Mulheres (SPM-PR, 2014b, p.08).

Além disso, para que a política de gênero e toda essa estrutura e articulação se tornem possíveis, e mais que isso, tangível e exequível, de acordo com a SPM, deve haver não apenas a promoção da transversalidade, mas a triangulação proposta nos PNPM e no Pacto Nacional para sustentar as políticas públicas de gênero: 1) Transversalidade; 2) Intersetorialidade; 3) Capilaridade.

2.2.2 Intersetorialidade

A concepção da intersetorialidade emerge no curso das mudanças na gestão pública, acerca da concepção do Estado, dos princípios que organizam os serviços públicos e das novas temáticas e atores de influência (FARIA, 2012). Desde a década de 1980 no Brasil, e especialmente sob o impulso dos setores da saúde e da assistência social, o tema da intersetorialidade tem iluminado conceitos, discursos e práticas públicas para lidar com problemas complexos. Cada vez mais, o setor público é forçado a adotar visões ou desenhos que não se ajustam ao modo compartimentalizado de organização do aparato estatal, exigindo novas respostas organizativas (CUNILL-GRAU, 2014, p.11).

Estamos diante de novas abordagens para lidar com problemas complexos, inclusive aqueles que entraram mais recentemente na agenda pública, como as políticas de proteção de direitos, das quais destacamos as de promoção da igualdade entre os sexos. Conforme exemplifica Faria:

Questões relativas ao enfrentamento estratégico da pobreza, igualdade de gênero, sustentabilidade, por exemplo, não são enquadradas em nenhum dos setores tradicionalmente existentes nas administrações públicas e demandam estruturas organizativas novas (FARIA, 2012, p.62).

A intersectorialidade passou a ser uma dimensão valorizada para lidar com os chamados problemas perversos (*wicked problems*), caracterizados pelos múltiplos fatores causais, por suas características estruturais e pela longa permanência ao longo do tempo. Exatamente em tais fatores se alocam sua perversidade e a enorme complexidade exigida para resolvê-los. Em decorrência disso, e diante da impossibilidade – ou fracassos - de resolver tais problemas com instrumentos e abordagens simples, a intersectorialidade passou a significar uma solução a ser adotada pelos governos (FARIA, 2012, p.57).

Para Nascimento (2010), tais fracassos eram apresentados pelos resultados pouco eficientes, efetivos e eficazes das políticas setoriais para lidar com determinados problemas sociais (perversos), especialmente no atendimento das novas demandas da população e nos recursos disponibilizados para sua execução. As abordagens setoriais apresentavam, segundo a autora, resultados insuficientes pelo alto grau de especialização que geravam. Com a emergência da ideia de intersectorialidade, diversos governos passaram a apostar nessa nova concepção para reformular essas políticas, visando uma articulação mais efetiva entre as instituições governamentais e entre elas e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010, p.96). Todavia, é necessário reconhecer que a intersectorialidade não é uma solução em si e que delimitar a especificidade da ação intersectorial é importante para balizar de fato como pode contribuir aos resultados dessas políticas sociais.

Antes de tudo, é importante saber que “setorial” tem distintos significados e, consequentemente, também a noção de intersectorialidade. Conforme Cunill-Grau (2014), em uma primeira leitura, pode-se caracterizar “setorial” enquanto diferenças entre o setor público, o setor mercantil e o setor privado não-mercantil (também chamado de terceiro setor). Neste marco, a intersectorialidade estaria associada à noção de parcerias público-privadas, ou ainda, associações e convênios do setor público com organizações não-governamentais, por exemplo. Nessa perspectiva, a intersectorialidade seria proposta como alternativa para melhoria no desempenho de determinados serviços públicos.

Outro significado para o “setorial”, que foge à concepção supracitada, e cujo marco adotaremos neste trabalho, remete à ideia de especialidades dentro do aparato governamental, isto é, a própria forma de organização funcional por setores, tais como educação, saúde, cultura, etc. Para tal abordagem, remete-se à relação interna do próprio setor público – isto é, dos setores que compõem a própria organização pública -, e o foco de análise se altera (ou se amplia): não se trata exclusivamente de melhorar o desempenho das políticas públicas, mas também de ampliar seu alcance e buscar expressamente a solução mais profunda do problema

(CUNILL-GRAU, 2014).

Destarte, sendo o problema perverso, e, portanto, multicausal e estrutural, o que se entende por intersectorialidade da política pública é a busca unificada pela melhoria em sua abordagem de forma *integral*. E trabalhar integralmente o problema, requer visões multifacetadas dos fatores inter-relacionados às suas causas, por isso se recorre às abordagens que envolvem diversos setores do governo (educação, saúde, assistência, etc.). Para a autora: “Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales” (CUNILL-GRAU, 2014, 07-08).

A revisão da literatura nos apresenta uma ampla gama de conceituações de intersectorialidade; trata-se de diferentes visões que às vezes se complementam e nos ajudam a compreender melhor o termo. Para Schutz (2009), a intersectorialidade pode ser interpretada como algo além da complementaridade de setores, isto é, são as ações integradas dos distintos setores que se reúnem para a construção conjunta de projetos e processos. Outros autores assumem uma visão mais tecnocrática, compreendendo a intersectorialidade como ferramenta para a operacionalização de soluções integradas aos problemas da realidade social, objetivando sempre a otimização de recursos. Outras três definições se apresentam de forma recorrente na literatura, que complementam a visão de Schutz: a) intersectorialidade como prática, que envolve ações integradas sob diferentes saberes; b) como articulação política na gestão pública, que articula sujeitos e os interesses distintos dos atores; c) intersectorialidade enquanto trabalho em rede, visando ações conjuntas para atender segmentos vulnerabilizados sob práticas que primam por conexões entre atores em relações horizontais (TUMELERO, 2011).

De forma complementar, a intersectorialidade pressupõe a integração de políticas e práticas que visem alcançar resultados cooperativos em situações complexas, buscando atingir os problemas em sua constituição basilar, sob o desafio da constituição de objetivos comuns. De acordo com Cunill-Grau:

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. Implica que los sectores 'se pongan de acuerdo' para actuar 'conjuntamente' a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial (CUNILL-GRAU, 2014, p.08).

Não obstante, divergimos da ideia de que a intersectorialidade deva ser adotada para todas e quaisquer políticas sociais. Até porque, não se trata de uma tarefa simples. A intersectorialidade exige extensa análise das suas variáveis causais. Repensar e atuar sobre a multiplicidade de fatores imbricados nesta relação envolve mudanças profundas às formas tradicionais de organização, implementação e gestão de políticas públicas. Isso significa que para a intersectorialidade ser posta em prática não basta apelar para a vinculação de instituições que tratem de determinados temas de políticas sociais por meio da conformação de uma autoridade central.

Para Sposati (2006), as políticas setoriais necessitam se comunicar para que, de fato, os gestores possam identificar as necessidades da população e os benefícios que elas podem oferecer. Com isto, não queremos dizer que as políticas setoriais existentes devam ser substituídas por completo. Teremos como ponto de partida, portanto, que a intersectorialidade não deve ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar (NASCIMENTO, 2010). Mas a intersectorialidade vai além da junção dos setores e Secretarias governamentais. De acordo com Sposati (2006), a intersectorialidade na gestão pública pressupõe decisões racionais no processo de gestão, combinando-as de forma articulada e integrada, em diversos níveis e setores. Isso significa “mudança de práticas, padrões, valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas” (NASCIMENTO, 2010, p.100).

A intersectorialidade acarreta que os setores governamentais (educação, saúde, cultura, etc.) não apenas entreguem ao mesmo público específico os serviços de responsabilidade de cada um, mas que de maneira articulada se integrem para atender às necessidades sociais e resolver as causas dos problemas complexos desde sua origem. Ao reconhecer que tais situações devam ser combatidas, remete-se à necessidade de uma estratégia embasada na perspectiva da integralidade. Assim, as políticas intersectoriais devem responder ao conjunto de fatores que estão na sua base, atuando sobre os elementos estruturais que os perpetuam e os reproduzem (FARIA, 2012).

Faria (2012) sustenta que é preciso romper os círculos perversos – isto é, trabalhar desde seus fatores causais, para que as situações não se repitam no tempo -, partindo para intervenções de naturezas diversas, envolvendo vários setores, políticas e atores sociais. Trabalhar a integralidade do problema torna-se a base da intersectorialidade. Consequentemente, a compreensão integral dos problemas faz central a questão da relação entre distintos setores governamentais. Convergir um conjunto de ações para um mesmo

público, com objetivo de reverter, prevenir ou diminuir seus efeitos, requer uma aproximação e uma ação conjunta de setores diversos, que chamaremos de *integração*.

A integração pressupõe que os diversos setores imbricados em determinado problema social complexo - cuja característica fundamental é sua multicausalidade - trabalhem juntos para resolvê-lo. Compartilhamos a compreensão de que a integração intersetorial acena para algo mais que uma articulação ou coordenação de setores e atores, embora pressuponha esses elementos para sua efetividade (Serra, 2005; Cunill-Grau, 2005; FARIA, 2012).

Nesta perspectiva, a integração intersetorial propõe um “grau mais alto” de intensidade das relações entre os setores, em que as “estratégias colaborativas requieren estar alineadas a los propósitos específicos que se persigan” (CUNILL-GRAU, 2014, p.17). Chegamos, portanto, aos dois conceitos fundamentais da intersectorialidade: trata-se da *integração* e da *integralidade* das ações no âmbito das políticas públicas sociais, e que estão intimamente relacionados, conforme sustenta a autora:

la reflexión en torno a la intersectorialidad se ha articulado con base en dos premisas fundamentales. La primera de ellas, como advertíamos, es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Tal premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en el supuesto de que todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales tienen que ser planificadas o ejecutadas “intersectorialmente” (...). La segunda premisa es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa nos remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad, que consiste en la idea de que ésta crea mejores soluciones (en comparación con la sectorialidad) porque permite compartir los recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc.) que son propios de cada sector (CUNILL-GRAU, 2014, p.15-16).

Porém, diante do exposto, a autora aponta que a intersectorialidade não é em si mesma um modelo de gestão para (todas) as novas políticas sociais, mas uma variável causada por uma multiplicidade de fatores, especificamente alinhados às demandas de integralidade e de integração para o planejamento, elaboração e implementação das políticas públicas. Assim, a intersectorialidade não deve ser reivindicada sempre e em todos os casos de problemas complexos e perversos.

Além disso, não existe um único modelo ou grau de relação entre os setores governamentais, que detectem a existência da intersectorialidade. Podem existir diferentes graus de inter-relação, de acordo com os propósitos das políticas sociais envolvidas. Trata-se da integração de objetivos, de especificidades da integração administrativa e de processos

acordados entre as partes envolvidas. Destarte, diferentes caminhos podem ser traçados em busca da intersectorialidade, o que implica formas e intensidades distintas entre si (CUNILL-GRAU, 2014).

As dificuldades são inúmeras neste processo. Não se trata apenas de disputas conceituais, políticas e ideológicas, para planejar e desenhar as políticas públicas. É preciso compreender, que a intersectorialidade enreda novos cenários à gestão pública, novas práticas, uma nova organização que não se limita em juntar ações já empreendidas em diferentes setores. Para Koga (apud NASCIMENTO, 2010, p.102), “não é a conjugação de várias ações de diferentes secretarias que irá configurar a intersectorialidade, mas uma estratégia comum que a defina; a partir do lugar-comum de ação, quais ou que tipos de intervenção deverão ser efetuadas”. São novas estratégias elaboradas para alcançar territórios e segmentos de populações em situações complexas.

Há, pois, limites para que a intersectorialidade atinja os territórios. A intersectorialidade coloca novos desafios à gestão pública, especialmente relacionados à superação da fragmentação e da cultura clientelista e patrimonialista que vigora na administração pública. Alguns dos principais entraves da intersectorialidade foram destacados por Tumelero (2011), por exemplo: excessiva burocratização dos processos na gestão pública, que dificulta a criação e operacionalização de ações e programas intersectoriais; o paralelismo de ações na gestão pública, entrelaçado à falta de diálogo entre as áreas; a endogenia dos departamentos, que dificulta diálogos e trocas de experiências; a própria estrutura fragmentada, que divide tarefas; hierarquia verticalizada de gestão; corporativismos e influência de grupos de interesses específicos; loteamentos político-partidários; disputas e fatiamentos orçamentários.

Isso significa que o contexto político institucional importa. Significa também que as estruturas importam. E que os atores cumprem papel relevante no processo, como em qualquer criação e adaptação a novos paradigmas. As dificuldades e desafios podem variar em quantidade e intensidade, e, portanto, o mesmo com relação às formas e contornos para a implementação da intersectorialidade. Conforme defende Cunill (2014), não se pode reconhecer um único modelo para a ação intersectorial, apesar de todas elas apontarem para a construção de abordagens mais interativas que as tradicionais.

2.2.3 Capilaridade

Ao longo da década de 1980, na esteira do processo de redemocratização do país, o projeto de descentralização política ganha força e dá origem à perspectiva municipalista de

políticas públicas no Brasil. Diante da dimensão continental do país, e da grande heterogeneidade do território, das desigualdades de desenvolvimento econômico e social, e visando soluções públicas mais eficazes aos problemas diversos que acometiam diferentemente as regiões, os municípios ganham importância na divisão administrativa, fiscal e política (SILVA, 2013).

A descentralização, definida enquanto distribuição das funções administrativas entre os diferentes níveis de governo (LEITE e FONSECA, 2011), está relacionada ao papel que os governos subnacionais passam a assumir no processo de formulação e implementação de políticas públicas, a partir da existência de organismos e estruturas mais próximos da população e guiados pelos princípios da universalidade, equidade e controle social. E não apenas a descentralização, mas o desenho elaborado pelos entes federativos para organizar as responsabilidades e as funções de cada um para a elaboração e a implementação de políticas públicas.

Isso significou a transferência de responsabilidades, desde a tomada de decisão pelos gestores locais até a implementação e gestão das políticas públicas, de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores, redimensionando, inclusive, o poder e a autonomia no interior do Estado. O processo de descentralização enfrentou suas dificuldades, especialmente para encontrar formas e equilíbrios entre autonomia e responsabilidade.

Muito embora a corresponsabilidade da União, dos estados e dos municípios esteja prevista ou subentendida, desde a CF/88, inclusive para a promoção de políticas sociais, podemos afirmar que ainda hoje “a integralidade e a qualidade de sua prestação dependem, sobremaneira, de um processo de concertação realizado na esfera federal” (IPEA, 2015a, p.31). Nesse sentido, importante passo foi dado pelo governo federal com a criação da SPM, bem como com a promulgação da LMP, que permitiram criar uma política acerca de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito federal. As importantes experiências absorvidas dos movimentos e governos locais, bem como a expertise e os incentivos internacionais do período precedente, somadas ao grande estímulo dado à ampliação de políticas sociais e de promoção de direitos do início do século XXI no Brasil, resultaram em um planejamento nacional de políticas de promoção da igualdade de gênero que deveria espalhar-se pelos estados e municípios brasileiros. Desta vez, com diretrizes nacionais mais claras, e a partir de um processo de concertação desde o governo Federal, partindo da SPM para atingir todos os estados e uma grande gama de municípios do país.

Tratava-se da capilaridade da implantação dos serviços especializados no atendimento

à mulher, que traduziria e materializaria a dimensão dos esforços empenhados pelo Estado e pela sociedade como um todo, no sentido de impulsionar a efetividade das ações propostas pelos Planos, pela Política Nacional, pela LMP e pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra a Mulher, para que todas as ações e serviços previstos e planejados estivessem presentes Brasil afora. De acordo com análise do IPEA em 2015, esse “processo de concertação federativa, ainda que incipiente (...), teve impactos muito significativos na oferta de serviços [às mulheres em situação de violência] antes quase inexistentes no País” (IPEA, 2015a, p.31). Isto é, os equipamentos de encaminhamento, orientação e atendimento das mulheres em situação de violência ampliou muito desde então.

De acordo com o Pacto Nacional, no processo de pactuação com os governos é imprescindível a existência dos Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM). São estes organismos que assumem e coordenam as políticas de enfrentamento à violência, se responsabilizando pela sua articulação no território. Cada nível de atuação opera com representantes autônomos dos governos subnacionais frente ao governo central, sendo a consonância com o Pacto e com os Planos (PNPM) a prerrogativa fulcral para suas ações. São, portanto, instâncias do governo executivo, e que atuam conforme as especificidades locais/regionais.

Espera-se, além disso, que os OPMs orientem a construção de um Plano local próprio de Política para as Mulheres, em âmbito municipal (ou estadual), e influenciem o planejamento plurianual (PPA) de sua região, em consonância com os preceitos definidos no PNPM vigente. Outra importante determinação e inovação do papel a ser desempenhado pelos OPMs é o incentivo à formação de *redes*. São considerados, assim, peça fundamental no enfrentamento às desigualdades de gênero, e demonstram institucionalmente a presença do tema em determinado município ou estado.

Analisar a existência dessas institucionalidades e da gestão dessas políticas nos municípios nos permitiu avaliar o processo de capilarização e responsabilização dos municípios e governos locais e compreender as características deste avanço nacional com a temática das políticas de gênero, conforme veremos no próximo capítulo. Apresentaremos a seguir o conceito e os organismos que correspondem à formação das *redes* e sua relevância para o processo de implementação municipal dos equipamentos públicos que fazem parte da formação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

2.3 A REDE DE ATENDIMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Baseados no Pacto e na Política Nacional (2007) e respaldados pelos Arts. 9º, 29º e 35º da LMP (2006), estados e municípios se tornam responsáveis pela criação de serviços especializados e pela formalização de redes articuladas intersetorialmente de atendimento à mulher em situação de violência. A Rede se ocupa da articulação de um conjunto de ações e serviços de diferentes setores (notadamente, da assistência social, da saúde, da justiça e da segurança pública), que visa ampliar e melhorar a qualidade do atendimento, aprimorar a identificação e os encaminhamentos das mulheres em situação de violência e promover a integralidade e a humanização do atendimento.

A criação de *redes articuladas de atendimento à mulher* torna-se elemento crucial na atuação governamental, e busca fazer frente à complexidade da violência contra as mulheres, visando contemplar o caráter multidimensional do problema. De acordo com relatório do IPEA: “A ampliação da Rede de atendimento, com a criação de novos serviços e organismos nos estados e municípios, transformou o caráter das políticas públicas direcionadas às desigualdades de gênero” (IPEA, 2015b, p. 12-13).

A Rede de atendimento refere-se ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores para ampliar e melhorar a qualidade do atendimento e do encaminhamento das mulheres em situação de violência. O pressuposto de trabalho perpassa pela compreensão de integralidade e humanização do atendimento. Os serviços e órgãos que atualmente o “compõem”, ou melhor, que fazem parte dos espaços de passagem, orientação, encaminhamento e/ou atendimento das mulheres em situação de violência estão divididos entre “diretos”, a saber, a) Serviços especializados; e b) Órgãos de informação e políticas públicas; e “indiretos”, c) Serviços de atendimento geral; e d) Serviços de Segurança e Defesa Social.

Os serviços especializados de atendimento à mulher são as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs ou DDMs), ou Núcleos especializados em delegacias comuns, quando o órgão não conta com uma estrutura própria. As casas-abrigo, e outras variáveis como as Casas de Passagem ou Casas de Acolhimento Provisório, para casos de estadias de duração mais curta. Os Centros de Referência, como os CRMs, os Centros de Cidadania ou Centros Integrados da Mulher, que contam com atendimentos jurídicos, psicossociais e atividades de fortalecimento (*empowerment*) e resgate da cidadania, muitas vezes com atividades de promoção da autonomia econômica. Defensoria Pública especializada, que trata da assistência jurídica e acompanhamento dos processos. Juizados e Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar, que promovem acesso à Justiça civil e

criminal para julgamento e execução das causas decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher. O Ministério Público, por meio dos Núcleos de Gênero, e Promotoria especializada. Por fim, os Serviços de saúde especializados em violência sexual e doméstica. Os hospitais também se configuram como portas de entrada, e devem encaminhar – quando a cidade possui - para estes serviços especializados da saúde da mulher.

Com relação aos Órgãos de Informação, Orientação e Políticas Públicas, encontram-se os Conselhos da Mulher, de âmbito municipal, estadual ou federal, que cumprem o papel do diálogo entre a sociedade civil e o poder público para a discussão sobre políticas públicas da área. As Ouvidorias, também podem ser das três esferas federativas, e têm papel de divulgar informações, dar orientação, possibilitar manifestações e sugestões para os serviços. Por fim, a própria Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que reúne as informações brasileiras para atendimento às mulheres em situação de violência.

Dentre os serviços indiretos, destacamos os serviços de Atendimento Geral, isto é, que não são específicos das mulheres, mas que por sua competência recebem e encaminham mulheres em situação de violência. Trata-se, principalmente, dos serviços da área de Assistência Social: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), responsáveis pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do SUS; e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), responsáveis pelo apoio, orientação e acompanhamento a família com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

Por fim, a rede de atendimento ainda faz referência aos Serviços de Segurança e Defesa Social, tais como Polícia Civil e Militar, muito comuns no primeiro atendimento antes de encaminhar para os serviços especializados da rede; a Guarda Civil Metropolitana (GCM), que pode realizar parcerias na área de segurança com o governo local. Por fim, o Instituto Médico Legal (IML), serviço de referência para violência sexual, que atua na coleta de provas para o processo judicial. Os serviços estão apresentados na tabela abaixo:

Tabela 2- Serviços da Rede de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres

Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres				
Rede de Atendimento				Sociedade Civil
Direto		Indireto		
Serviços especializados	Órgãos de Informação, orientação e políticas públicas	Serviços de Atendimento Geral	Serviços de Segurança e Defesa Social	
DDM Casa-abrigo Defensoria Pública / Atendimento jurídico CRM / CCM / CIM Juizados Especiais / Vara Ministério Público (Núcleo especializado) Saúde especializada	Conselhos da Mulher Ouvidorias Central de Atendimento (Ligue 180)	CRAS CREAS	Polícia Civil Polícia Militar Guarda Civil Metropolitana IML	ONG Movimentos de mulheres Conselhos de Controle social

Fonte: elaboração própria.

A partir de 2010 o conceito de Rede de atendimento é ampliado, criando uma nova proposta de rede que passa a incluir órgãos de controle social. Formam-se, conseqüentemente, duas redes de articulação: mantém-se a Rede de atendimento, com a participação dos serviços e setores especializados e não-especializados governamentais de atendimento às mulheres em situação de violência; e institui-se a Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, em que à Rede de atendimento são somadas outras instituições, especialmente da sociedade civil, tais como agentes não-governamentais, ONGs feministas, movimento de mulheres, demais conselhos de controle social, núcleos de promoção da igualdade de gênero, dentre outros. O conceito e o papel da rede de enfrentamento são assim definidos pela SPM:

A Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Portanto, a Rede de enfrentamento tem por objetivo efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – combate, prevenção, assistência e garantia de direitos – e dar conta da complexidade de fenômeno da violência contra as mulheres (SPM, Rede de Enfrentamento, 2011, p.13).

Para Silveira (2004), tornava-se realidade que somente uma política que articulasse e operasse em rede, de forma a englobar diferentes áreas poderia ser capaz de ter eficácia no combate à violência contra a mulher. Todavia, a construção dessas redes esbarra em um Estado marcado por uma estrutura e uma cultura “estanques e fragmentadas” (SILVEIRA, 2004, p. 73), com entraves e dificuldades na coordenação dos diferentes atores subnacionais, na descentralização das políticas públicas, decorrentes das diferenças técnicas, interesses e

políticas regionais, dentre outras questões, conforme já debatemos anteriormente. Tais são alguns dos desafios colocados à implementação das políticas públicas em âmbito municipal, que apesar das diretrizes nacionais se tornarem mais claras, com processo de concertação federativa e ampliação de órgãos responsáveis nas esferas municipais, pressupõem a superação de antigas estruturas e a inovação em formulação e gestão de políticas públicas em âmbito regional e local.

Isso significa que as diretrizes políticas de ampliação dos serviços e da constituição de redes conferem ao território responsabilidades - mas também autonomia - no trato da promoção das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Sob respaldo e coordenação política do Governo Federal, e com a ajuda e a articulação dos OPM nos estados e municípios, as ações são delegadas à governança local, consentindo às especificidades de cada território, por meio da atuação mais próxima à população e também visando superar a forma desarticulada e setorializada que caracterizavam tais iniciativas até o início dos anos 2000.

É fundamental para esta pesquisa a identificação do papel que o território assume para as análises de implementação de políticas públicas. Isso decorre por dois motivos e em duas perspectivas. A primeira, em consequência da magnitude de uma cidade como São Paulo, trata-se de um olhar das atividades intrarregionais, isto é, em espaços e lógicas menores que o próprio município, especialmente a partir das redes de atendimento que se conformam no território (zona leste e zona sul da cidade, por exemplo). A segunda, deriva da análise da Região Metropolitana, e que envolve, portanto, um conjunto maior de municípios, em que as características e soluções entre vizinhos de realidades e localidades muito próximas devem ser contrastadas.

Nesta linha, conforme ressalta Milton Santos (1988), é importante destacar que o uso do território não se dá de maneira homogênea, o que leva a uma configuração desigual em termos de desenvolvimento. Analisar os diferentes comportamentos que o território assume, as políticas e incentivos díspares de determinadas regiões, apesar de sua proximidade, revelam as marcantes desigualdades presentes no desenvolvimento do país. Busca-se estudar comportamentos diferentes em termos de desenvolvimento social em territórios vizinhos, como, por exemplo, os municípios congregados nas regiões metropolitanas. Ou investigar ações específicas de territórios intramunicipais, que podem revelar avanços diferentes do que é percebido no município como um todo. Tais especificidades, que a análise unidimensional do município não poderia oferecer, podem revelar forças e fraquezas na implementação de

políticas públicas. De acordo com Bronzo (2008), é possível, muitas vezes, encontrar mais potencial no território (do que em outras esferas federativas) quando se trata de implementação de políticas que demandam a interligação de diferentes setores em busca de um objetivo resultante. Nesta perspectiva, a *intersectorialidade* pode alcançar um grau satisfatório de aderência e incidir de maneira mais eficiente nas dinâmicas próprias dos territórios (apud SILVA, 2013, p.97).

No próximo capítulo faremos a análise da implementação municipal das políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher, conhecendo as iniciativas, características e avanços dos últimos anos, com base no que foi até aqui estudado principalmente acerca da institucionalização e gestão no processo de implementação das políticas públicas. Para isso, faremos um levantamento dos serviços e das ações específicas que se desenvolvem nos municípios brasileiros, mas especialmente na cidade de São Paulo e nos municípios da RMSP, que fazem fronteira e transbordam condições sociais, construções históricas, pessoas e ideias de um território comum.

CAPÍTULO 3 - IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PARA AS MULHERES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Estado brasileiro conseguiu assegurar nas três últimas décadas importantes avanços para o enfrentamento da violência contra as mulheres, não apenas em termos de lei, mas também na forma de planos e estratégias de políticas públicas. O primeiro passo foi reconhecer que a violência contra as mulheres deixa de configurar um problema privado e, portanto, particular da mulher e da família, para se tornar um problema de ordem pública, que exige do Estado a adoção de medidas nos diversos níveis de governo – federal, estadual e municipal – e nas mais diversas áreas de atuação – justiça, segurança pública, saúde, assistência social, educação, trabalho e habitação. Criou, assim, uma política nacional baseada nos preceitos da intersetorialidade, da transversalidade, além de prever sua descentralização e concertação federativa. Isso significa que a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SPM) tem proposto importantes renovações na gestão da política pública nessa área, tanto por meio da ampliação da capilaridade de suas ações, como das próprias estratégias de gestão e implementação de organismos e serviços especializados.

Na visão mais recente do governo brasileiro, enfrentar a violência contra as mulheres exige não apenas a percepção multidimensional do fenômeno, como também a asseveração de que para superá-lo é preciso promover políticas que acelerem a redução das desigualdades entre homens e mulheres, de forma mais ampla e integrada (BRASIL, 2007). Todavia, o problema persiste e deve ser mensurado para que possamos dimensioná-lo e, com isso, analisar as políticas públicas em andamento.

Interessa-nos particularmente neste capítulo compreender o processo de implementação das políticas públicas para as mulheres em situação de violência nos municípios brasileiros. Para isso, começaremos com o levantamento e análise do problema da violência contra as mulheres, até chegarmos na avaliação do processo de implementação dos serviços, equipamentos e organismos de política para mulheres. A partir daí, realizamos uma análise mais apurada da gestão em três municípios paulistas, para verificar as diferentes formas e abordagens da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, sob o olhar da transversalidade, da intersetorialidade e da capilaridade de suas ações.

3.1 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Nesta seção, apresentaremos os principais dados que indicam a situação da violência de gênero e o cenário das políticas públicas para as mulheres nos municípios brasileiros. Nosso intuito é explorar os números disponíveis, recentemente publicados e ainda inexplorados na literatura, que servem de base para compreender as características dessa violência, os limites existentes e os avanços atingidos no último período a partir da implementação das políticas públicas para lidar com o enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito municipal. Isso nos dará as informações necessárias para compreender a descentralização e capilaridade previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, além de permitir uma visão e uma análise mais apurada do processo de implementação em curso no país.

Ao investigar os números da violência no Brasil, que será apresentada na próxima seção, foi constatado o aumento da notificação da violência de gênero em âmbito nacional, porém, as regiões tiveram comportamentos muito diferentes entre si: enquanto em alguns estados a taxa de homicídios de mulheres aumenta, em outros, ela diminui. Também destacamos na análise as características dessa violência – em termos de raça/cor, classe, local de ocorrência e principal agressor. Isso nos leva à conclusão de que a violência contra as mulheres tem características e fundamentos diferentes da violência perpetrada contra os homens, pois aquela está estreitamente ligada à violência doméstica e familiar.

Em seguida, são analisados os dados levantados pelo IBGE sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) acerca da implementação das políticas públicas previstas na LMP e no Pacto Nacional. Apesar de ser um processo recente, constatou-se um aumento do número de municípios que desenvolvem políticas para as mulheres. Todavia, isso ocorreu predominantemente nas cidades médias e grandes, em detrimento ainda dos municípios de pequeno porte populacional.

Portanto, a situação dos municípios brasileiros não é homogênea: a violência aumenta de forma global, mas diminui em algumas regiões brasileiras; além disso, o processo de implementação dos serviços, equipamentos e organismos previstos pelo Pacto e pela Política Nacional, ou seja, sua presença e funcionamento nos territórios, são muito díspares. Por isso a necessidade de compreender o que acontece nos municípios, para além da elaboração feita pela SPM no governo federal.

De forma geral, os dados permitem conceber as características, os avanços, as ausências, e com elas, supor as dificuldades e as conquistas traçadas ao longo desses últimos anos em busca da afirmação, consolidação e implementação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres nos territórios brasileiros. Podemos afirmar, a partir disso, que este ainda é um processo embrionário, porquanto ainda ausente da maioria dos municípios e em fase de experimentação naqueles em que encontrou espaço para se desenvolver. Além disso, as próprias estratégias traçadas para alcançar seus objetivos são inovadoras para a gestão pública, uma vez que a transversalidade e principalmente a intersectorialidade subvertem a lógica da divisão departamental e da divisão de tarefas sem sobreposições.

3.1.1 O aumento da violência contra as mulheres nos anos de implementação das políticas: inefetividade ou contagem mais precisa?

A resposta à pergunta apresentada no título não é óbvia, e tampouco, nosso objetivo nesta seção. Pretendemos, aqui, apresentar e analisar os dados disponíveis hoje sobre a violência contra as mulheres, que apesar de subnotificados e ainda sem o alcance desejado, são mais precisos do que tínhamos anteriormente. Além disso, os dados são oriundos de fontes diversas, o que confere à análise maior riqueza, pois em cada uma delas é possível visualizar as diferentes formas de notificação e as diversas percepções da violência que acometem as mulheres.

Para as análises de homicídios de mulheres no Brasil utilizamos os dados da saúde/SUS, referente ao Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), analisados pelo Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015). Para diagnosticar a violência não-letal, são apresentados os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), também da saúde/SUS, analisados pelo estudo do Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015) e os dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados da saúde, todavia, são limitados ao público de mulheres que procuraram o serviço médico por precisar de atendimento no sistema de saúde em decorrência de uma situação de violência, isto é, alcançam predominantemente as informações da violência física, sexual e psicológica contra as mulheres. E mais especificamente, das mulheres que utilizam/utilizaram o sistema de saúde pública.

Também buscamos informações em pesquisas de opinião, levantadas por diferentes Institutos. Neste caso, os dados indicam apenas o olhar e a percepção que a população tem

sobre a temática - o que também se torna relevante para comparar com os demais dados obtidos. Outras análises são apresentadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), como o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) e as análises estatísticas da LMP, que confirmam efeitos positivos da aplicação da Lei no país, apesar de dissemelhante entre as regiões.

De forma geral, os números mostram que, comparativamente a outros países, a taxa de homicídio de mulheres no Brasil é muito alta. Além disso, que em âmbito nacional há um considerável crescimento dos homicídios de mulheres nas últimas décadas, inclusive nos anos 2000, quando a Política Nacional de Enfrentamento à Violência está sendo estruturada e implementada no país. Porém, os dados não permitem responder se isso se deve à pouca efetividade da Política ou se corresponde à melhoria das notificações e das bases de dados (principalmente da área da saúde) conforme indaga o dilema apresentado no título desta seção.

Outra revelação que os dados trazem, diz respeito à importância dos fatores locais e regionais, já que os números evoluem de modo diferente, a despeito de a política ser nacional. Na região Sudeste e no Estado de São Paulo, por exemplo, o número de homicídios de mulheres diminui no mesmo período.

Além disso, e muito revelador para a formulação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres é que essa violência está muito associada à violência doméstica e familiar, e que, portanto, tem características e fundamentos diferentes da perpetrada contra os homens na sociedade. Outro sim, a reincidência está presente em cerca de 50% dos casos, demonstrando que a violência contra as mulheres é mais sistemática e repetitiva do que a violência perpetrada contra os homens. Isso justifica, portanto, a criação de uma política específica, que vai além da já conhecida segurança pública. Outro resultado revelador é o entrelaçamento entre gênero e raça, já que a violência que cresce no país é a violência contra mulheres negras e pardas, enquanto diminui a violência contra mulheres brancas. Além do mais, mulheres que recebem até 1 salário mínimo, moradores da periferia e de baixa escolaridade estão no patamar mais baixo de conhecimento da LMP. Essas constatações justificam que a política - além de específica (que trate do caso com suas singularidades e divergências em relação à violência urbana e masculina) - deve ser transversal e intersetorial, isto é, deve dialogar e envolver setores da promoção da igualdade racial, do desenvolvimento e assistência social, da promoção da autonomia econômica e demais setores imbricados nessa relação.

Os dados mostram que a desigualdade entre os sexos persiste e ainda está longe de ser

superada. A subsistência da violência de gênero demonstra a ponta deste *iceberg*: a agressão perpetrada contra as mulheres ainda é uma realidade neste país. Em uma pesquisa de opinião realizada em 2009 pelo Instituto AVON denominada “Percepções sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher no Brasil” (AVON/IBOPE, 2009), foi revelado que 56% dos entrevistados compreendiam a violência doméstica contra as mulheres como o problema que mais preocupava a brasileira. Em 2013, em uma outra pesquisa acerca da “Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinato de Mulheres” (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO e DATA POPULAR, 2013), foi apontado que a agressão contra as mulheres e o estupro estavam entre os crimes percebidos como mais recorrentes no Brasil, em sua maioria no espaço doméstico, e que, portanto, a violência doméstica estava na agenda de preocupações da sociedade.

O último levantamento do Mapa da Violência no Brasil (WASELFISZ, 2015) acerca da situação das mulheres apontou que a taxa de homicídios feminino (feminicídios) é de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres. Em um ranking internacional de 83 países com dados homogêneos, fornecidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil ocupa o 5º lugar, evidenciando que os índices locais excedem, em muito, os encontrados na maior parte dos países do mundo. Perdemos apenas para quatro países: El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia. Este é um claro indicador de que os índices do País são muito elevados, principalmente por se tratar da pior consequência da violência contra a mulher - que leva à morte. O chamado “feminicídio” foi reconhecido por lei em 2015 (Lei 13.104/2015), a qual teve o intuito de reconhecer como crime hediondo a agressão que envolve violência doméstica e familiar, ou quando evidencia menosprezo ou discriminação à condição de mulher, caracterizando crime por razões de condição do sexo feminino.

De acordo com os dados da saúde sobre mortalidade (SIM), entre 1980 e 2013, morreram 106.093 mulheres, vítimas de homicídio, conforme apontam os estudos do Mapa da Violência (WASELFISZ, 2015). O ritmo é crescente ao longo desta década, tanto em número quanto em taxas: o número de vítimas passou de 1.353 mulheres em 1980, para 4.762 em 2013, um aumento de 252%. A taxa que em 1980 era de 2,3 vítimas por 100 mil mulheres, passou para 4,8 em 2013. Isso significa 13 feminicídios por dia no país em 2013.

Em 2003, data de criação da SPM, a taxa era de 4,4 homicídios por 100 mil mulheres, o que significa que na década entre 2003 e 2013, a taxa teve uma elevação de 8,8%. Todavia, voltamos ao dilema apresentado, pois essa situação pode ser decorrência de um aumento da violência contra as mulheres, ou pode significar uma melhoria na notificação dos dados, ou os

dois. Fato é, que esses números crescem ao longo de toda a década de 2000, durante o período de implementação da política nacional. Talvez em mais longo prazo, seja possível identificar se esta é uma tendência da violência ou da capacidade de notificações. Os dados são apresentados na tabela X.

Tabela 3- Número e taxas (por 100 mil) de homicídio de mulheres. Brasil. 1980/2013

Ano	Nº	Taxa
1980	1.353	2,3
1990	2.585	3,5
2000	3.743	4,3
2003	3.937	4,4
2006	4.022	4,2
2010	4.465	4,6
2013	4.762	4,8

Fonte: Mapa da Violência (2015). Elaboração própria.

Só no Sudeste, ocorreram 18.833 feminicídios entre 2003 e 2013. No Estado de São Paulo, foram 7.881. Todavia, em contraste com as demais regiões do país, o Sudeste teve uma considerável redução na taxa de homicídios entre 2003 e 2013, de (-29,3 delta), consequência das enormes diminuições apontadas no Estado de São Paulo (- 39,7%) e no Estado do Rio de Janeiro (- 26,3%).

Tabela 4- Número e taxas (por 100 mil) de homicídios de mulheres. Brasil. Sudeste. São Paulo. 2003/2013

UF/REGIÃO	Nº e Taxa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Δ% 2003/13
BRASIL	Número	3.937	3.830	3.884	4.022	3.772	4.023	4.260	4.465	4.512	4.719	4.762	21,0
	Taxa	4,4	4,2	4,2	4,2	3,9	4,2	4,4	4,6	4,6	4,8	4,8	8,8
SUDESTE	Número	2.070	1.876	1.806	1.862	1.600	1.604	1.625	1.593	1.568	1.625	1.604	-22,5
	Taxa	5,4	4,8	4,5	4,6	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,8	-29,3
SÃO PAULO	Número	1.029	861	775	785	595	666	658	676	578	638	620	-39,7
	Taxa	5,2	4,3	3,8	3,8	2,8	3,2	3,1	3,2	2,7	3,0	2,9	-45,1

Fonte: Mapa da Violência (2015). Elaboração própria.

De acordo com o levantamento do Mapa da Violência, ao comparar todas as unidades estaduais, é possível verificar a enorme diversidade de situações existente entre as regiões. Sete regiões registraram quedas, e, nas demais, as taxas cresceram em ritmos extremamente variados. Difícil indicar, a partir desses dados, uma tendência nacional, pois enquanto algumas regiões tiveram aumento considerável do número de homicídios de mulheres na

última década, outras apresentaram significativa melhora. Isso demonstra a necessidade de desenvolver análises locais (não globais/nacionais) sobre a violência de gênero, já que provavelmente as diferenças regionais nas taxas podem indicar a existência de influência de elementos locais ou regionais sobre os homicídios.

Outro fator importante para a análise é compreender as características dessa violência. Uma delas, e que tem sido discutida nas teorias e concepções de políticas públicas de gênero, diz respeito ao imbricamento de gênero com a questão racial. Ainda de acordo com o Mapa da Violência (2015), a população negra é vítima mais frequente da violência homicida no país, com poucas exceções geográficas. Importante ainda notar que essa proporção tem aumentado ao longo dos anos. Na última década (2003-2013), as taxas de homicídio da população branca tenderam a cair, enquanto aumentaram as taxas de mortalidade entre as mulheres negras. Conforme demonstra a tabela X.

Tabela 5- Homicídios de mulheres brancas e negras. Brasil. 2003/2013

UF/REGIÃO	Raça/Cor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Δ% 2003/13
BRASIL	Branca	1.747	1.684	1.615	1.610	1.486	1.544	1.591	1.590	1.522	1.535	1.576	-9,8
	Negra	1.864	1.847	1.978	2.130	2.046	2.253	2.416	2.603	2.711	2.914	2.875	54,2

Fonte: Mapa da Violência (2015). Elaboração própria.

Entre os anos de 2003 e 2013, a taxa de homicídio de brancas cai 9,8%, representando uma queda no valor de 1.747 para 1.576 mortes. Por outro lado, a taxa de homicídio de negras aumenta 54,2%, saindo de 1.864 para 2.875 no mesmo período. O estudo ainda demonstrou que o índice de vitimização negra (que mede a distância entre a taxa de vítimas brancas e negras) chegou a 66,7% em 2013 (WAISELFISZ, 2015).

Além disso, ressaltamos outra característica que os dados da saúde apontam nos feminicídios: eles demonstram a relevância da violência doméstica e familiar perpetrada contra as mulheres no âmbito da violência de gênero, tal como temos apresentado ao longo desta pesquisa. De acordo ainda com o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015), dos 4.762 homicídios de mulheres registrados em 2013 pelo SIM, 2.394 foram perpetrados por um familiar da vítima, isso é, 50,3%. Isso representa cerca de 7 feminicídios diários no ano de 2013, cujo autor foi um familiar. Destas, ao considerar apenas as mulheres mortas pelo parceiro ou ex-parceiro, esse número chega a representar 33,2% do total de homicídios femininos. Nesse caso, as mortes diárias foram 4.

Não obstante, outros números nos levam à mesma conclusão de que a violência contra

as mulheres tem características e fundamentos diferentes da perpetrada contra os homens na sociedade. Ao comparar o local de ocorrência dos homicídios femininos e masculinos, foram percebidos os seguintes resultados: quase a metade dos homicídios masculinos acontece na rua, e apenas 10% no domicílio. Dos homicídios femininos, mesmo considerando que 31,2% acontecem na rua, o domicílio da vítima é, também, um local relevante, com mais de 27% dos casos, quase três vezes a proporção masculina (WAISELFISZ, 2015).

Para além dos casos de violência física até agora citados, neste último período também foram reconhecidos outros tipos de violência contra a mulher. Com a promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) em 2006, criada para coibir a violência doméstica e familiar – e que representou uma conquista extremamente relevante em termos de reconhecimento e garantia de proteção e direitos para as mulheres brasileiras -, cinco tipos de violência foram legalmente definidos: violência física, violência psicológica, violência moral, violência sexual e violência patrimonial. Sem dúvida, a violência física manteve-se como a mais reconhecida, isto é, a que possui fácil identificação e maior número de relatos, porém, as demais começaram a ganhar mais visibilidade e reconhecimento desde então.

Conforme apontam as pesquisas de opinião, em 2011, 80% dos entrevistados identificavam a violência física (empurrões, tapas, socos, uso de objetos com objetivo de ferir, homicídios) como a violência mais sofrida pelas mulheres, seguida da psicológica, com 62%, e, por fim, as violências moral e sexual, com 6% cada uma (AVON/IPSOS, 2011). Em 2013, outra pesquisa de opinião realizada pelo Senado Federal sobre violência doméstica e familiar contra as mulheres (DATASENADO, 2013) demonstrou que esses números se alteraram ligeiramente: permaneceu em primeiro lugar a violência física, com 62%, seguida da violência moral, com 39%, da psicológica, com 38%, e da sexual, com 12%.

Tais pesquisas apontam que a maioria das pessoas conhece ao menos uma mulher que já tenha sofrido agressões: em 2009, 55% dos entrevistados declararam conhecer alguma mulher que já sofreu agressão; em 2011 este número subiu para 59% dos entrevistados (AVON/IBOPE, 2009 e AVON/IPSOS, 2011). Em 2013, manteve-se essa maioria das mulheres: 57,9% das entrevistadas (DATASENADO, 2013). Dentre as mulheres que declararam já ter sofrido violência, 65% haviam sido agredidas pelo próprio parceiro (marido, namorado, companheiro), e outras 13% por ex-parceiros. Isso indica que as pessoas começaram a reconhecer que certos atos configuram violência e começaram a relatar mais nas pesquisas de opinião.

Outros dados da saúde – o Sinan -, que registram os atendimentos no campo das

violências, passou a notificar em 2009 os casos referentes à violência doméstica, sexual e/ou outras violências. Apesar de ainda apresentar problemas de cobertura (nem todos os locais notificam) e de subnotificação (nem todos os casos são registrados no sistema), é possível identificar algumas tendências. Em 2014, de acordo com os levantamentos feitos pelo Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015), foram atendidas 223.796 vítimas de diversos tipos de violência. Aproximadamente, duas em cada três dessas vítimas de violência (147.691) eram mulheres. Isso significa que quase 150 mil mulheres precisaram de atenção médica por violências domésticas, sexuais e/ou outras em um ano. Dito de outra forma, a cada dia de 2014, 405 mulheres demandaram atendimento em uma unidade de saúde (pública), por alguma violência sofrida.

Tabela 6- Número, taxas de atendimento (por 10 mil) por violências no SUS, por sexo e índice de vitimização feminina (%). Brasil, Sudeste e São Paulo. 2014

UF/REGIÃO	Nº Feminino	Nº Masculino	Taxas (por 100 mil)		% Vitimização Feminina
			Feminino	Masculino	
BRASIL	147.691	75.936	14,2	7,8	83,4
SUDESTE	71.388	35.309	16,3	8,7	87,9
SÃO PAULO	27.629	13.325	12,2	6,3	94,1

Fonte: Mapa da Violência (2015). Elaboração própria.

O estudo indica, ainda, que a violência física é, de fato, a mais frequente dentre os atendimentos das mulheres na saúde, presente em 48,7% dos atendimentos, com especial incidência entre os 18 e 59 anos - que compreende a fase jovem e adulta, excluídas crianças, adolescentes e idosas, quando representa quase 60% dos casos. Em segundo lugar, a violência psicológica está presente em 23% dos atendimentos. Em terceiro lugar, a violência sexual, com 11,9%. Quando comparadas as taxas de atendimento por violência entre homens e mulheres, em relação a cada faixa etária, ano a ano, observa-se que em todas as idades, entre os 18 e 59 anos, os atendimentos femininos superam os masculinos. O agressor principal dessas mulheres é o parceiro ou ex-parceiro, concentrando a metade de todos os casos registrados. Apenas aproximadamente 10% foram cometidos por desconhecido. Para os homens, a maior incidência é na faixa etária adolescente/jovem, com predominância do local de ocorrência fora do lar. Esses dados nos levam a crer, tal qual nos casos de homicídio, que a violência contra as mulheres possui características muito diferentes, pois estão diretamente relacionadas com a violência doméstica e familiar. Além disso, a violência contra as mulheres é mais sistemática e repetitiva do que a que acontece contra os homens (WAISELFISZ, 2015). Ainda mais claro do que nos dados de homicídios, os dados da violência não-letal

demonstram a predominância da residência como local de ocorrência: significativamente superior para o sexo feminino (71,9%), em relação ao masculino (50,4%). A reincidência da violência não-letal é uma realidade muito maior para as mulheres: ela acontece em praticamente metade dos casos de atendimento feminino (49,2%), especialmente com as mulheres adultas (30 a 59 anos) que chega a 54,1%, contra 28% em homens nessa mesma faixa etária.

Outros dados da saúde, analisados pelo Mapa da Violência (2015), referem-se à PNS, realizada nos domicílios brasileiros em 2013, também dedicada a violências não letais. Nesta pesquisa foi apontado que em 2013 o total de vítimas por conhecido chegou a 3,7 milhões de pessoas (com 18 anos ou mais), e que, destes, o número de vítimas do sexo feminino, 2,4 milhões, quase duplica os quantitativos masculinos, de 1,3 milhão. Assim, 1,8% do universo masculino do país, contra 3,1% do feminino, foram vítimas de agressão por alguém conhecido. Da violência perpetrada contra as mulheres por conhecidos, 64,4% têm a residência como local da agressão, e 17,9% na rua, com preponderância dos parceiros e ex-parceiros, responsáveis por 35,1% das agressões.

Esses dados nos mostram que a violência contra a mulher continuou a ocorrer por todo o país apesar da promulgação da Lei Maria da Penha, e apesar de a maior parte da população brasileira conhecê-la ou, ao menos, saber da existência de uma lei que garante direitos à mulher e proíbe/criminaliza essa violência. As pesquisas apontaram que em 2008, 68% dos entrevistados - de todas as regiões do país, idade, nível de renda e escolaridade - conheciam ou já tinham ouvido falar na LMP. Em 2009, esse número aumentou para 78%, sendo referente a 80% das mulheres e 77% dos homens entrevistados. Além disso, apontou que as regiões Sul e Sudeste eram as áreas em que a LMP era menos conhecida, correspondendo a apenas 73% frente às regiões Norte e Centro-Oeste, onde 89% dos entrevistados conheciam a Lei. No conjunto do país, a população com menor renda familiar (até 1 salário mínimo) ou escolaridade (até a 4ª série / 5º ano) e moradores da periferia estavam no patamar mais baixo de conhecimento da Lei, mas ainda assim as taxas eram altas: respectivamente, de 75%, 69% e 71% (AVON/IBOPE, 2009).

Em 2011, do total de entrevistados, 94% afirmou conhecer ou já ter ouvido falar na Lei (AVON/IPSOS, 2011). Em 2013, a pesquisa do Senado Federal (DATASENADO, 2013) apontou que 99% das mulheres já a conheciam. Apesar do bom resultado apurado pelas pesquisas de percepção da violência doméstica e familiar contra as mulheres, estima-se que entre a promulgação da LMP e o ano da pesquisa (2013) mais de 13 milhões e 500 mil

mulheres sofreram algum tipo de agressão, o que corresponderia a 19% da população feminina com 16 anos ou mais. Destas, 31% ainda conviveriam com o agressor, sendo que 14% delas ainda estariam em situação de violência. Este resultado, expandido para a população brasileira referente àquele ano (2013), implicava dizer que 700 mil brasileiras continuavam sendo alvo de agressões (DATASENADO, 2013).

Contudo, difícil afirmar quais resultados em termos de efetividade a LMP conquistou no país. Recentemente, uma pesquisa do IPEA se propôs a criar uma metodologia para analisar e avaliar os efeitos da LMP no país. Os resultados apontaram que a LMP cumpriu um papel relevante para a diminuição da violência de gênero, mas que sua efetividade se deu de forma heterogênea no território nacional. De qualquer forma, foi possível afirmar que a introdução da LMP “gerou efeitos estatisticamente significativos para fazer diminuir os homicídios de mulheres associados à questão de gênero” (IPEA, 2015b, p.34).

Esse resultado corrobora as pesquisas de opinião acerca dos efeitos da LMP. Em 2009, 44% dos entrevistados achavam que a lei contribui de fato para o fim da violência doméstica contra a mulher, e outros 29% disseram também crer nisso, mas ressaltaram que o efeito levará muito tempo para se concretizar. Em 2011 o resultado mostrou-se menos satisfatório: apesar de 42% ainda confiarem na proteção jurídica e policial nos casos de violência doméstica, outros 54% disseram não confiar. Ao serem indagados do motivo, 52% acham que juízes e policiais desqualificam o problema (AVON/IPSOS, 2011). De qualquer forma, a opinião do brasileiro passou a concordar com a perspectiva de punição dos agressores. Conforme aponta uma pesquisa do Ipea realizada em 2014 (SIPS), a tendência a concordar com punição severa para a violência doméstica, total ou parcialmente, chegou a 91% dos entrevistados, com pouca variação segundo região, sexo, raça, idade, religião, renda, ou educação. Dos 3.810 entrevistados, 78% concordaram totalmente com a frase “Homem que bate na esposa tem que ir para a cadeia” (IPEA/SIPS, 2014).

No momento em que a LMP foi implementada, grande repercussão foi feita principalmente em relação à maior punição dos agressores que a lei poderia gerar. É possível dizer que, em um primeiro momento, crenças *a priori* de uma alta probabilidade de punição (IPEA, 2015b) podem ter influenciado os números dessa violência. É possível até supor algum efeito imediato da LMP, sob respaldo dessa expectativa de punição do infrator. Uma demonstração mais evidente é apresentada em relação à taxa de homicídios femininos ao longo do tempo, ao observar a queda no ano seguinte à promulgação da LMP, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 1- Evolução das taxas de homicídios de mulheres (por 100 mil). Brasil. 1980/2010

FONTE: MAPA DA VIOLÊNCIA: Homicídio de mulheres no Brasil. 2015, p.13.

No gráfico, é possível visualizar que em 2007 – ano posterior à promulgação da LMP, que ocorreu em agosto de 2006 - a diminuição da taxa é bastante expressiva, principalmente levando em consideração que em 2003 estava no patamar de 4,4 homicídios por 100 mil mulheres, chegou a 3,9 em 2007, e voltou a aumentar crescentemente até que em 2013 atingiu a taxa de 4,8 - maior de todos os tempos até hoje medidos.

Pode-se dizer, entretanto, que a consolidação e ampliação da punição dos agressores não atingiram as expectativas. Resultados mais imediatos da LMP como forma de coibir a violência contra as mulheres não se sustentariam sozinhos. Dados do Sistema Penitenciário Nacional, confrontados com o número de atendimento de mulheres por violência doméstica registrado pelo Sinan, conforme analisados pelo Mapa da Violência (2015), apontam que:

Se considerarmos que, em 2013, havia no Sistema Penitenciário Nacional, por motivo de Violência Doméstica, um número estimado de 7.912 pessoas privadas de liberdade, condenadas ou aguardando julgamento, temos que, no limite, 7,4% dos agressores domésticos, acusados de cometerem violências relativamente sérias contra vítimas que demandaram atendimento no sistema de saúde do País, foram condenados ou estão esperando julgamento – o que não significa que serão condenados (WASELFISZ, 2015, p. 76).

De acordo com a pesquisa do IPEA (2015b), é preciso compreender que o aumento da probabilidade da condenação depende, sobremaneira, da institucionalização dos serviços

descritos na lei. Porém, em muitas regiões os serviços e os equipamentos previstos pela lei não foram implementados. Por isso, para a pesquisa acerca da efetividade da LMP, é factível supor a possibilidade de uma “atualização das crenças dos ofensores em potencial no sentido de uma menor punição. Com isso, é razoável imaginar que o efeito da LMP não tenha se dado de forma homogênea, não apenas do ponto de vista espacial, mas também temporal” (IPEA, 2015b, p. 34).

Sugere-se, assim, que as diferenças entre os municípios devem estar atreladas às especificidades locais, começando pela implementação dos serviços e equipamentos especializados, conforme sugere a análise acima. Portanto, para analisar a política de enfrentamento à violência contra as mulheres é preciso levar em consideração os fatores regionais e investigar a implementação local das políticas determinadas tanto pela LMP como pelo Pacto e pela Política Nacional, para dimensionar sua capilaridade e avaliá-las enquanto estratégias escolhidas. A próxima seção se dedica a esta análise.

3.1.2 Por onde caminha a ampliação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nos municípios brasileiros

Nesta seção, faremos a análise dos dados sobre os serviços, equipamentos, organismos e orçamento da política de enfrentamento à violência contra as mulheres nos municípios brasileiros. A análise do conjunto desses dados, inédita na literatura da área, nos permitiu uma análise mais apurada acerca desse processo. Tendo como referência a articulação da SPM no governo federal, investigamos os caminhos da descentralização dessa política, buscando identificar seu alcance e seu perfil. Isso significa analisar o percurso, as prioridades e as características da implementação dessas políticas que se consolidam nos municípios na última década.

Alguns elementos relevantes para essa análise são encontrados nas recentes pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros, que apresentam em termos comparativos, os números de equipamentos, mecanismos de gestão, orçamento e serviços para lidar com a desigualdade e a violência de gênero, apontando as disparidades dos municípios do país. Além disso, no próprio endereço eletrônico da SPM estão disponíveis documentos e informações úteis para a compreensão deste processo. Outros dados foram solicitados via Lei de Acesso a Informação (LAI). As principais conclusões dessa análise são apresentadas a seguir.

A SPM ao formular a política nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher, por meio do Pacto, afirma-se como a principal organizadora e articuladora desta política no âmbito federal, e com os estados e municípios. Neste período, conforme destaca o relatório final da CPMI: “observa-se o crescimento da SPM e a inclusão de forma mais evidente da temática de gênero e, principalmente, de enfrentamento à violência contra as mulheres na pauta política do governo e que se refletiu nos demais níveis” (2013, p.89). Notoriamente, a política está hoje direcionando os recursos para a estruturação da rede, e tem conseguido diversificar e ampliar os equipamentos e serviços nos municípios brasileiros. Isso significa que após o lançamento do Pacto, a política de enfrentamento à violência se torna mais planejada, uma vez que as ações são mais diversificadas e integradas aos quatro eixos da Política Nacional.

Ressaltamos com isso, que nossa análise partilha de uma visão mais abrangente com relação não apenas à efetividade da LMP, mas principalmente ao desenvolvimento de uma política de gênero pautada na promoção da igualdade entre os sexos. Vista de forma mais ampla, consideramos não apenas os serviços de combate à violência, da área de segurança pública, mas os serviços sustentados pelos quatro eixos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, a saber, o combate, a prevenção, a assistência e a garantia de direitos às mulheres. Conforme a própria evolução da noção de política de enfrentamento à violência na última década no Brasil, é importante analisar a institucionalização e a capilaridade de serviços que cumpram as quatro tarefas empenhadas para enfrentar o problema. Por isso, não nos bastam as investigações dos serviços de segurança e criminalidade, mas também os de assistência, prevenção e promoção de direitos. Isso significa analisar a amplitude dos serviços previstos na rede de atendimento e na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, conforme previsto e elaborado pela própria SPM, além da criação e atuação dos órgãos gestores da política de gênero nos poderes executivos municipais Brasil afora.

Diante dos dados coletados nesta pesquisa, especialmente com relação ao orçamento, e conforme o histórico da formação da Agenda Pública sobre a temática de gênero, pode-se afirmar que a área de enfrentamento à violência contra as mulheres além de ser central para a SPM foi a que conquistou espaço na agenda do governo e a atenção da população para dar início às políticas nacionais de gênero no país. Todavia, muitos avanços ainda precisam ser alcançados, incluindo a ampliação da capilaridade - sobretudo nos pequenos municípios -, a transversalidade nos demais setores públicos, e o próprio aumento do orçamento. Conforme

ressalta o relatório da CPMI:

Se a política foi ganhando forma através dos repasses e da articulação com o poder local e Estadual, o seu orçamento continua muito pequeno frente aos desafios que a execução desta política lhe impõe. Na visão desta CPMI, não há como executar a política de enfrentamento à violência contra as mulheres sem recursos substanciais que possam estruturar a rede de forma integral. (...) Por outro lado é preocupante o fato de que os Estados e municípios estejam baseando toda sua política nos repasses da SPM, e destinam poucos recursos próprios para a execução da política para as mulheres (CPMI, 2013, p.89).

Compreende-se, assim, que apesar dos avanços de inclusão dessa pauta na Agenda pública, das mudanças e inovações principiadas nos anos 1980 e 1990, e dos experimentos em termos de políticas públicas, bem como das diretrizes, estratégias e propostas criadas para a execução das políticas para as mulheres, os problemas relacionados à implementação e capilarização visando efetividade da prestação dos serviços em todo o território nacional persistem e carecem de atenção. E esse problema aumenta quando verificamos a institucionalização das políticas e serviços a partir da divisão dos municípios por classe de tamanho populacional. A grande maioria dos municípios do Brasil, isto é, 70% deles, que têm até 20 mil habitantes, quase não possuem estrutura, orçamento e política para as mulheres. E não é porque não precisam, pois a violência e a procura por atendimento nessas regiões são corriqueiras: de acordo com a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) os 30 primeiros municípios que mais procuraram o serviço em 2014 possuem menos de 20 mil habitantes, e os atendimentos da Central atingiram 3.853 dos 5.570 municípios, isto é, 69,1% deles – o que inclui, necessariamente, muitos municípios de pequeno porte populacional (SPM-PR, 2014a).

As informações coletadas pela MUNIC sobre a existência de mecanismos, serviços e estruturas de políticas para as mulheres, tais como serviços especializados, órgãos gestores, órgãos responsáveis pela temática, orçamento específico, Planos Municipais, são uma “importante fonte de dados para o aprimoramento e o monitoramento das políticas de gênero no país” (IBGE/MUNIC, 2013, p.79). Vale ressaltar, porém, que a sequência histórica dos dados específicos de gênero na MUNIC é muito recente, sendo a primeira versão para comparação realizada em 2009 e a mais recente de 2013. Para dados mais abrangentes foi possível encontrar uma comparação histórica maior. Portanto, apresentaremos os resultados dessas pesquisas de forma comparada, enfatizando a última década, com o intuito de avaliar a evolução e a situação atual dessas políticas. Outras fontes de informação são as publicações e informações disponíveis no *site on-line* da SPM, também os estudos e avaliações do

desenvolvimento das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher (CPMI, 2014), e as solicitações via Lei de Acesso a Informação (LAI).

Conforme debatido no capítulo anterior, a Rede de Atendimento da violência contra as mulheres abarca uma variedade de órgãos e serviços. Destacaremos a seguir os principais deles, conforme disponibilidade nos bancos de dados do IBGE, buscando abranger tanto os serviços especializados como os indiretos, para traçar o perfil dos municípios brasileiros com relação à implementação descentralizada dessa rede de atendimento.

Começamos pelo serviço mais procurado, considerado nas pesquisas de opinião e conforme os encaminhamentos feitos pelo SUS, a maior porta de entrada e o local de maior encaminhamento das mulheres em situação de violência, que são as delegacias comuns e as delegacias da mulher. Em 2009, a pesquisa de opinião sobre violência doméstica (AVON/IBOPE, 2009) mostrou que 78% dos entrevistados disse que, sabendo de alguma mulher agredida, indicaria a ela que procurasse a delegacia da mulher. Em 2011, a pesquisa trouxe o mesmo número (78%), apresentando em 2º lugar, encaminhamentos para as delegacias comuns, com aproximadamente 48% (AVON/IPSOS, 2011). Nos dados do SUS, conforme levantamento realizado pelo Mapa da Violência (2015), a mesma tendência é apresentada: a maioria das mulheres jovens e adultas (18 a 59 anos) agredidas é encaminhada pelo serviço de saúde para delegacia comum ou para delegacia da mulher, sendo, respectivamente, cerca de 20% e 16%. Em terceiro lugar, essas mulheres são encaminhadas para os serviços de assistência social (CRAS ou CREAS), representando cerca de 4,3%. Por fim, são encaminhadas para serviços de atendimento especializado a mulheres em situação de violência (4%), ou para o Ministério Público (1%).

As delegacias comuns fazem parte do setor de segurança pública do país, que são unidades policiais fixas para atendimento do público geral, já há muito tempo estruturadas no Brasil. As delegacias de defesa da mulher (DDM) fazem parte da história mais recente de conquistas das mulheres para o atendimento especializado, e remonta ao ano de 1980 a primeira delegacia da mulher, instalada na cidade de São Paulo. Delegacias comuns estão presentes na grande maioria dos municípios do país, em torno de 80% deles. Já as DDM, apesar do constante crescimento do número de suas unidades ao longo do tempo, estão presentes em uma parcela muito pequena dos municípios (não chegam a 8%). Conforme o gráfico abaixo:

Quadro 2- Municípios com delegacia de polícia segundo o tipo de delegacia - Brasil - 2009/2012

Tipo de Delegacia	Municípios com delegacia de polícia			
	2009		2012	
	Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)
Delegacia de Polícia Civil	4660	83,7	4553	81,8
Delegacia de Polícia Especializada no Atendimento à Mulher (DDM)	397	7,1	427	7,7
Delegacia de proteção ao Idoso	34	0,6	74	1,3
Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA)	119	2,1	105	1,9
Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA)	87	1,6	105	1,9
Delegacia da Criança e do Adolescente (especialidades não separadas)	52	0,9	64	1,2
Delegacia de proteção ao Meio Ambiente	72	1,3	76	1,4
TOTAL	5421	-	5404	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012. Tabela 28. Adaptação nossa.

Esses dados nos mostram que entre 2009 e 2014 houve uma diminuição do número de municípios com delegacias, sendo que quase 7% dos municípios perderam esse serviço na cidade. Por outro lado, cresceram os municípios com delegacias de proteção especializada, como o caso dos idosos, criança e adolescente, mulheres e meio ambiente, e com isso o total da delegacias – entre as comuns e as especializadas – permanece quase o mesmo, antes presente em 5.421 municípios e, em 2012, presente em 5.404 deles. Sobre as delegacias especializadas no atendimento à mulher, é possível verificar o aumento de quase 1% de presença nos municípios (de 7,1% para 7,9% deles), chegando a ter 441 municípios com delegacias especializadas. Se considerarmos desde 2004, quando havia 345 municípios com DDM, o aumento ao longo de dez anos foi de 26%, um incremento de 91 municípios. Todavia, conforme o último dado 2014, só o Estado de São Paulo congregava 121 dessas delegacias de defesa da mulher, isto é, 27,4%. Outro dado relevante é que apesar de os municípios de até 100 mil habitantes conterem quase a metade das delegacias da mulher (197 das 441), importante notar que essa presença não se reflete nos municípios pequenos de até 20 mil habitantes, que apesar de representarem cerca de 70% dos municípios brasileiros, contavam com apenas 5 delas (IBGE/MUNIC, 2014).

O serviço de casa-abrigo é essencial ao atendimento das mulheres em situação de violência e está presente nas reivindicações das mulheres por políticas públicas especializadas desde o início. Já discutimos anteriormente acerca das dificuldades históricas para a manutenção desse serviço, e das lutas das mulheres por sua ampliação nos municípios do país. Desde 2006, por exemplo, com a promulgação da Lei Maria da Penha e de 2007, com a elaboração do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, a

prioridade da pauta de gênero tem sido a criação de estruturas e serviços que promovam a prevenção e o enfrentamento da violência, acesso aos serviços de assistência social e garantia dos direitos das mulheres. Até a criação das casas-abrigo se inseriu nessa lógica, quando somado ao papel de abrigar as mulheres em risco de morte, deveria tornar-se um serviço também capaz de promover atendimento psicológico, atividades culturais e educativas e atividades profissionalizantes a essas mulheres, garantindo condições para superar a situação da violência, melhorar a autoestima e promover autonomia econômica, isto é, visando sempre a reinserção da mulher – e dos filhos, quando for o caso – na sociedade e no mercado de trabalho.

Os dados de 2009 apontam que havia 262 municípios com casa-abrigo para atendimento a mulheres vítimas de violência, sendo que apenas 114 tinham endereço sigiloso – condição *sine qua non* para a garantia de proteção e segurança às mulheres. Todavia, os dados de 2013 são ainda menos animadores, pois o número de municípios com este serviço diminuiu para 142 (contendo, ao todo, 155 Casas-abrigo), sendo 100 com endereço sigiloso. Importante ressaltar, ainda, que só o sudeste concentrava 50 dos 142 municípios com casa-abrigo, sendo 29 só no Estado de São Paulo (IBGE/MUNIC, 2013).

Isso significa, conforme aponta o gráfico abaixo (Gráfico 2), que apenas 2,5% dos municípios brasileiros possuíam, em 2013, casa-abrigo para atendimento às mulheres em situação de violência. As atividades profissionalizantes, que deveriam fazer parte da política desses abrigos, eram desenvolvidas em somente 29,7% dos municípios, e nem todas as unidades (apenas 82,4%) tinham acompanhamento psicológico individual. Além disso, as disparidades entre os municípios pequenos e grandes eram gritantes: nos municípios de até 20 mil habitantes o serviço era quase inexistente, e apenas em 16 das 3.852 cidades havia casa-abrigo; já nos municípios com mais de 500 mil habitantes, em 61,5% dos casos havia ao menos uma casa-abrigo.

Gráfico 2- Percentual dos municípios com Casas-abrigo para atendimento às mulheres vítimas de violência, segundo as classes de tamanho da população dos municípios. Brasil. 2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013. Rio de Janeiro - RJ, 2013, p.93.

A divisão segundo as classes de tamanho da população do IBGE separa os municípios de até 5.000 habitantes, de 5.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000, e por fim, mais de 500.000 habitantes. Interessante ressaltar, que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros apresentam população de até 20.000 habitantes, isto é, 3.852 dos 5.570 existentes, e apenas 39 municípios possuem mais de 500 mil habitantes. Temos, portanto, que boa parte da população está desassistida nos diversos municípios brasileiros.

Analisaremos, a seguir, os serviços especializados para mulheres em situação de violência, considerando os Juizados ou Varas Especiais de Violência doméstica e familiar contra a mulher, as Delegacias ou Núcleo especializado de atendimento, Centros de Referência e Centros de atendimento à mulher em situação de violência, Centros de atendimento jurídico, como a Defensoria Pública especializada, e os Centros de atendimento de saúde especializada. Serviços considerados especializados pela Rede de Atendimento, conforme vimos anteriormente. Em 2013, considerando os 5.570 municípios do país, ofertavam algum(ns) dos serviços especializados 1.210 deles, isto é, 21,7% dos municípios. A grande maioria ofertava, em algum destes serviços, atendimento psicológico individual com as mulheres, e atendimento social, atendido por assistente social em busca de orientação e

inserção em programas sociais do governo, como Bolsa-Família ou Benefícios de Prestação Continuada (BPC). Cerca de 72% dos municípios com serviço especializado realizava atendimento jurídico, e 70% promovia conscientização sobre os direitos da mulher. As atividades menos realizadas são referentes às ações educativas e profissionalizantes, ofertadas por cerca de 45,6% dos municípios.

Quadro 3- Serviços Especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, Regiões e SP. 2013

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios										
	Total	Com Serviços Especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência de acordo com a Lei Maria da Penha									
		Total	Tipo de atividade realizada								
			Atendimento psicológico individual	Atendimento psicológico em grupo	Atividades culturais e educativas profissionalizantes	Atendimento jurídico	Atendimento por assistente social que insira a mulher em programas sociais do governo (Bolsa-Família e/ou BPC)	Enca-minha-mento para pro-gramas de emprego e geração de renda	Atividades de conscientização sobre os direitos da mulher junto à comunidade	Acompanha-mento nos casos da Lei Maria da Penha	Outras atividades
Brasil	5 570	1 210	1 075	649	522	871	1 040	704	850	860	266
Até 5 000	1 247	90	84	36	35	49	71	34	48	55	10
De 5 001 a 10 000	1 227	118	103	57	54	70	105	66	81	76	20
De 10 001 a 20 000	1 378	208	189	103	94	144	186	102	134	137	38
De 20 001 a 50 000	1 080	387	348	224	164	303	337	211	281	279	78
De 50 001 a 100 000	339	174	152	82	73	131	146	115	122	133	40
De 100 001 a 500 000	260	200	170	125	88	146	168	149	157	152	68
Mais de 500 000	39	33	29	22	14	28	27	27	27	28	12
Norte	450	76	72	43	40	54	66	42	59	55	31
Nordeste	1 794	407	377	220	196	351	348	202	315	301	89
Centro-Oeste	467	124	116	80	60	87	106	95	98	104	17
Sul	1 191	271	233	127	99	135	227	159	160	173	42
Sudeste	1 668	332	277	179	127	244	293	206	218	227	87
São Paulo	645	130	100	68	50	78	118	91	82	88	34

Fonte: IBGE/MUNIC, 2013. Tabelas 89 e 90. Elaboração própria.

Verificamos pela tabela, que o Nordeste se apresenta em primeiro lugar em número total de municípios que possuem alguns desses serviços especializados: estão presentes em 407 cidades. Porém, como era de se esperar, só o Estado de São Paulo é responsável por 130 dos 1.210 municípios com serviços especializados. Em 2013, nos municípios de até 20 mil habitantes, apenas 416 ofertavam algum(ns) serviço(s) especializado(s); nos municípios maiores, com mais de 500 mil habitantes, o percentual sobre para quase 85%, conforme aponta do gráfico abaixo.

Gráfico 3- Percentual dos municípios com serviços especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência, segundo as classes de tamanho da população dos municípios. Brasil. 2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013. Rio de Janeiro - RJ, 2013, p.94.

Em relação aos serviços de atendimento geral e indireto, que incluem o atendimento a mulheres em situação de violência, destacamos os Centros de Referência de Assistência Social - tanto o atendimento de proteção básica (CRAS), como o atendimento especializado (CREAS). A política de gênero tem se consolidado de forma separada da de assistência social, exatamente por compreender que o atendimento às mulheres em situação de violência requer atendimento especializado e diferenciado da família. Todavia, como boa parte dos municípios não possui atendimento especializado, conforme vimos acima, muitos casos de violência de gênero se apresentam nos atendimentos sociais, especialmente imbricados na violência doméstica e familiar. Dessa forma, a rede de atendimento das mulheres em situação de violência incluem os CRAS e, principalmente, os CREAS na lista dos serviços alternativos para mulheres. Sendo assim, levantamos os dados da MUNIC (IBGE/MUNIC, 2012) que apresentam esses serviços nos municípios brasileiros.

Os serviços socioassistenciais estão presentes na larga maioria dos municípios brasileiros. Em 2012 alcançavam 99,3% deles. Em relação aos serviços de proteção social básica, 98,9% dos municípios contavam com eles. Já os de proteção especial, que lidam com média e alta complexidade, presentes em 87,6% dos municípios em 2009, diminuíram seu

alcança para 75,4% dos municípios em 2012. Conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 4- Percentual de municípios que realizam serviços socioassistenciais, segundo o nível de complexidade. Brasil. 2009-2012.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012, p.129.

A presença dos serviços de assistência social cumpre papel importante, especialmente em municípios carentes dos serviços especializados (para mulheres), mas também por possuírem estrutura de acolhimento e orientação de mulheres em situação de violência. Exemplo disso são os Serviços de Acolhimento Institucional - as casas-abrigo da área de assistência. Nos dados do IBGE de 2012, constam que 7,4% dos municípios possuem, via serviço de proteção social especial da Assistência, acolhimento institucional para mulheres vítimas de violência.

Por fim, para nossa análise é importante pesquisar a capilaridade dos Conselhos municipais da Mulher, órgãos da rede de atendimento, dedicados à orientação, informação e políticas públicas, que cumprem papel relevante no diálogo entre o poder público e a sociedade civil. Em 2009 totalizavam presença em 594 municípios, marcando presença nas cinco regiões do país, mas preponderantemente no sudeste (aproximadamente 35% ali concentrados). Destes, 516 eram paritários, 58 vinculados administrativamente ao órgão gestor de políticas para as mulheres, mas somente 411 permaneciam ativos, com reuniões realizadas nos últimos 12 meses da data da pesquisa. Em 2013 esse valor se amplia sobremaneira; os Conselhos tornam-se presentes em 976 municípios do país, sendo 890

paritários e 163 vinculados ao órgão de política para mulheres.

Outra mudança na comparação dos dados de 2009 e 2013 dos Conselhos é que a maioria deles se fez presente na região nordeste, e não mais sudeste do país, apesar de em todos eles o número ter aumentado: no nordeste passando de 140, em 2009, para 312 em 2013, e no sudeste, de 207 para 296 Conselhos. Na região sudeste, só o estado de São Paulo possuía 119 municípios com Conselhos da Mulher, o que representa mais de 12% do total nacional. Nos municípios pequenos, de até 20 mil habitantes (isto é, 3.852 dos 5.570 municípios), apenas 286 municípios possuíam Conselhos na área de políticas para as mulheres em 2013, ou seja, em menos de 8% deles.

Para além dos serviços da rede de atendimento, é importante destacar os avanços em termos institucionais dos órgãos e instrumentos de políticas para as mulheres nos municípios brasileiros. Veremos adiante os dados que apresentam os órgãos gestores da política de gênero, os que possuem Plano municipal, orçamento próprio e demais características.

Os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM) são os órgãos responsáveis pela formulação, coordenação, articulação e implementação *in loco* das políticas para as mulheres. A criação dos organismos voltados exclusivamente para as políticas para as mulheres é uma recomendação da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres – Conferência de Beijing, realizada em 1995. Em 2000, o governo brasileiro ratificou o compromisso de ampliar esses órgãos no poder executivo dos estados e municípios, e, com a criação da SPM em 2003 deu início à sua efetivação. Os OPM podem ser secretarias exclusivas, departamentos, diretorias ou coordenadorias dentro de alguma outra secretaria, ou uma assessoria especial de governo. Conforme demonstra o gráfico abaixo, em 2004, existiam apenas 13 OPM; em 2006 esse número aumentou para 125; no ano seguinte, havia 155; em 2013 eram 603 e em 2015 chegaram a 745. Apesar do contínuo crescimento ao longo dos anos, sabemos que isso corresponde a 13,3% dos municípios e estados - somadas as 5.570 unidades municipais e as 26 unidades estaduais mais o distrito federal.

Gráfico 5- Número e evolução dos OPM no Brasil. 2004-2015

Fontes: Relatório OPM e LAI

Além dos OPM, outra estratégia das políticas de gênero refere-se à participação e promoção advinda de outros órgãos, com políticas específicas para as mulheres. A articulação dos OPM em nível municipal, e da SPM e demais Ministérios em nível federal, envolve a chamada transversalidade de gênero, com objetivo de colocar no curso das políticas de cada setor a importância do recorte e do olhar para a superação das desigualdades de gênero. A pesquisa MUNIC (IBGE/MUNIC, 2013) levantou os municípios que possuem estrutura para gestão de políticas de gênero nas mais diversas áreas. Isso inclui os OPMs (apenas municipais), e os demais setores e órgãos que lidam com a temática e que possuem alguma estrutura para a gestão das políticas para mulheres. De acordo com esses dados, 1.553 municípios possuem essa estrutura, isto é, 27,5% deles. Ao separar quais eram secretarias exclusivas e quais eram setores subordinados, verificamos que aquelas são minoria nos municípios, e representam apenas 11%, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 6- Percentual de municípios com estrutura para a gestão da política de gênero, por caracterização do órgão gestor. Brasil. 2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013. Rio de Janeiro - RJ, 2013

Apesar de estarem presentes em apenas 27,5% dos municípios, é importante verificar, ao compararmos com os dados de 2009, que houve um aumento de quase 9% de presença dessas estruturas para gestão da política de gênero no total de municípios do Brasil. Outro dado relevante, tendo em vista que poucas delas se referem a secretarias exclusivas e que a maioria (64,4%) é formada por setores subordinados a outra secretaria, é que dentre essas áreas que executam ações de promoção da igualdade de gênero, estão, em primeiro lugar, a de Assistência Social, com 83,5% dos casos, em segundo a de Direitos Humanos, e, em terceiro, a de Justiça, seguidos pelas demais áreas de Segurança Pública, da Saúde, e outras.

A existência dessas estruturas varia de acordo com o porte dos municípios, isto é, quanto menor a população do município investigado, menor é o percentual com essa estrutura. Tal disparidade torna-se evidente ao comparar que dentre os menores municípios - em termos populacionais - apenas 12,9% possuíam estrutura para a gestão de políticas de gênero em 2013, enquanto nos maiores municípios quase todos (97,4%) possuíam essas estruturas.

Gráfico 7- Percentual dos municípios com estrutura da política de gênero, segundo as classes de tamanho da população dos municípios. Brasil. 2009-2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013. Rio de Janeiro - RJ, 2013, p.79.

É possível verificar que entre 2009 e 2013 há maior crescimento dessas estruturas nas cidades médias, isto é, principalmente nos municípios entre 20.001 e 100.000 habitantes, ficando acima da média total. Além disso, quase 40% destes municípios estão localizados na região nordeste do país, seguidos do sudeste, sul, norte e, por fim, centro-oeste com apenas 124 cidades.

Além de pesquisar os municípios que possuíam estrutura, nos interessa identificar quais deles formularam Planos Municipais de Políticas para as Mulheres. O incentivo à elaboração desses planos municipais percorreu os últimos dez anos por iniciativa da SPM, atendendo às demandas do movimento feminista e dos movimentos de mulheres. As mobilizações e participação das mulheres ocorreram através das Conferências públicas e encontros temáticos organizados nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) para elaborar e avaliar as políticas públicas para as mulheres, resultando nos lançamentos dos Planos Nacionais de 2004, 2008 e 2013. A elaboração de planos municipais e estaduais eram recomendações feitas aos prefeitos e governadores como forma de agilizar e implementar as diretrizes e políticas pensadas nesse processo.

Porém, conforme apresenta o Gráfico 8 abaixo, apenas 16,3% dos 1.533 municípios com estrutura para a gestão de políticas de gênero havia elaborado o Plano Municipal, isto é, 250 cidades. Novamente, os municípios menores, com até 20 mil habitantes estavam abaixo da média geral, enquanto os municípios de 100.001 a 500.000 habitantes e os de mais de 500 mil habitantes, tinham em 2013, respectivamente, 27,8% e 47,4% com Planos Municipais. Percentualmente, em 2009, o número nacional dos municípios com Plano era maior (18,5%), mas mantinha a disparidade entre os municípios menores e maiores averiguadas em 2013.

Gráfico 8- Percentual dos municípios com Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, segundo as classes de tamanho da população dos municípios. Brasil. 2009-2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013. Rio de Janeiro - RJ, 2013, p.90.

Pouco animadores são os números visitados, especialmente quando verificamos que, naquele ano, 65,5% dos 250 municípios com Plano Municipal não tinham previsão legal para a sua implantação. A importância da elaboração dessas diretrizes municipais é a maior garantia de implementação de ações e serviços para as mulheres e de discussão transversal e ampliada da política de gênero nas políticas públicas da cidade.

Outro dado relevante e que facilita a implementação das políticas mais específicas de enfrentamento à violência contra as mulheres é a assinatura do Pacto Nacional de

Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, incentivada e prevista pela SPM desde 2007, em seu lançamento. Esta mobilização foi uma das estratégias para implementação de políticas de enfrentamento à violência em âmbito nacional e de forma capilar, começando pela deliberação de que estados e municípios poderiam assiná-lo, começando por aqueles (os estados). Consistia, pois, num acordo federativo entre os governos federal, estaduais e municipais para o planejamento de ações visando à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional.

A adesão dos “municípios-polo” - como são denominados os municípios que aderem ao Pacto - é realizada de forma conjunta pelos governos estaduais e as Prefeituras, por meio de acordo de cooperação federativa das três esferas. Todos os estados aderiram, desde então, ao Pacto Nacional, com exceção do Mato Grosso, que não obtivemos informações. Essa proposta de descentralização garantiu o aumento do número de entes federativos que aderiram ao Pacto ao longo do tempo. Além dos estados, o Brasil tem hoje 385 municípios que aderiram ao Pacto, sendo 5% deles (20) no estado de São Paulo, e destes, 6 da Região Metropolitana de São Paulo (RMSPP): Embu, Guarulhos, Osasco, Poá, Santo André, e São Paulo. Conforme aponta a tabela abaixo, com todos os estados, suas datas de adesão e quantidade de municípios que aderiram.

Tabela 7- Data de Adesão ao Pacto Nacional e Nº de Municípios-polo por UF. 2015.

Estado	Assinatura	Municípios-polo por unidade da federação	Estado_	Assinatura_	Municípios-polo por unidade da federação_
AC	abr-09	0	PB	out-11	28
AL	jul-09	5	PE	set-08	28
AP	mai-09	16	PI	set-09	16
AM	jan-12	10	PR	nov-10	23
BA	mar-14	33	RJ	nov-07	10
CE	dez-08	7	RN	out-13	17
DF	mar-12	1	RO	set-10	7
ES	dez-07	11	RR	nov-09	4
GO	mar-09	31	RS	nov-09	16
MA	jul-08	11	SC	nov-10	10
MG	nov-08	31	SE	jul-09	5
MS	mar-09	12	SP	ago-13	20
MT	-	13	TO	dez-08	7
PA	dez-07	13	-	-	-

Fonte: LAI, SPM. 2015. Elaboração própria.

Outro dado que corrobora com os estudos acerca da implementação das políticas de gênero refere-se ao orçamento a elas destinado. O orçamento pode ser de fonte própria (municipal), ou de fonte federal (ou até estadual), que em geral demandaria uma parcela em contrapartida. Em geral, e também no caso do Pacto, a SPM elabora convênios das políticas para o repasse financeiro. Desde o lançamento do Pacto em 2007 até 2014, foram repassados R\$ 176.862.245,10 para as unidades da federação (LAI/SPM, 2015), visando à implementação dos cinco eixos do Pacto Nacional para combater, prevenir, assistir e garantir direitos às mulheres em situação de violência.

Importante destacar, todavia, que os dados orçamentários analisados nesta seção correspondem somente aos convênios realizados com recursos próprios da SPM. Não levantamos os possíveis recursos que outros Ministérios, por ventura, tenham destinado à execução da política transversal de gênero, e mais especificamente, ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

Apresentamos abaixo, as despesas executadas pela SPM em convênios com os estados e municípios do país, para ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, a cada quatro anos, em valores correntes. O primeiro quadriênio (2003-2006) corresponde aos quatro primeiros anos de gestão da SPM, os três últimos sob gestão do I PNPM. A partir de 2007, com o lançamento da Política Nacional e do Pacto Nacional, há um enorme incremento orçamentário em relação aos quatro anos anteriores, que supera, inclusive, o último quadriênio em termos de execução orçamentária na área de violência de gênero via convênio com a SPM.

Quadro 4- Quadro Demonstrativo de Convênios por Estado. SPM. 2003-2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES SECRETARIA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES QUADRO DEMONSTRATIVO DE CONVÊNIOS POR ESTADO				
	2003-2006	2007-2010	2011-2014	TOTAL GERAL
ACRE	917.040,74	3.533.169,05	2.238.577,47	6.688.787,26
AMAPÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
ALAGOAS	151.037,00	5.208.022,63	0,00	5.359.059,63
AMAZONAS	0,00	2.559.575,19	4.433.173,78	6.992.748,97
BAHIA	1.046.884,84	7.623.250,28	4.104.886,22	12.775.021,34
CEARA	646.543,60	8.416.305,28	1.178.874,46	10.241.723,34

DISTRITO FEDERAL	1.701.653,85	2.832.254,83	15.925.853,53	20.459.762,21
ESPIRITO SANTO	636.196,50	273.235,86	7.100.574,56	8.010.006,92
GOIAS	378.337,00	9.778.265,57	2.167.924,80	12.324.527,37
MARANHÃO	0,00	3.246.776,04	5.134.244,08	8.381.020,12
MATO GROSSO	332.843,33	2.067.109,94	1.335.577,46	3.735.530,73
MATO GROSSO DO SUL	810.460,48	4.236.946,33	2.271.917,07	7.319.323,88
MINAS GERAIS	1.904.346,07	4.341.197,16	4.016.738,10	10.262.281,33
PARA	628.548,50	5.133.201,25	914.867,00	6.676.616,75
PARAIBA	561.610,00	1.643.090,50	2.483.529,52	4.688.230,02
PARANA	1.345.925,45	1.885.683,51	2.445.317,22	5.676.926,18
PERNAMBUCO	929.515,38	7.662.348,54	3.711.949,90	12.303.813,82
PIAUI	402.921,24	919.776,01	224.740,00	1.547.437,25
RIO DE JANEIRO	4.351.920,71	6.944.366,33	1.473.506,16	12.769.793,20
RIO GRANDE do NORTE	525.793,66	2.006.700,03	233.846,23	2.766.339,92
RIO GRANDE DO SUL	1.482.957,46	5.750.307,50	7.919.114,78	15.152.379,74
RONDONIA	773.440,57	950.000,00	0,00	1.723.440,57
RORAIMA	230.000,00	592.461,67	0,00	822.461,67
SANTA CATARINA	1.104.632,69	776.350,33	0,00	1.880.983,02
SÃO PAULO	1.820.466,25	10.584.863,27	683.923,38	13.089.252,90
SERGIPE	482.401,19	728.617,50	1.247.738,11	2.458.756,80
TOCANTIS	663.479,94	1.362.997,37	1.018.884,30	3.045.361,61
TOTAL GERAL	23.965.154,45	101.967.129,72	74.895.115,38	200.827.399,55

Fonte: LAI, SPM. 2015

Vale notar, que o Distrito Federal, o Rio Grande do Sul e São Paulo são, respectivamente, os três primeiros maiores destinatários do orçamento para políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em convênios com a SPM. Seguidos por Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco. Do total do orçamento da SPM, quase 50% foi repassado para os municípios, outra parcela significativa para os estados (aproximadamente 22%), e para organizações da sociedade civil (16%). Repasses para OPM começam a ocorrer somente a partir de 2007, incentivados pelo Pacto e pela consolidação da Política Nacional, e tiveram rápido crescimento nos anos subsequentes, captando boa parcela dos repasses da SPM (CPMI, 2014).

Além das especificidades da violência contra as mulheres, levantamos informações dos repasses orçamentários via convênio da SPM por estado, ano a ano, desde o primeiro ano

de funcionamento da Secretaria Nacional em 2003 até o ano de 2014, inclusas todas as atividades finalísticas. Isto é, não contém as atividades administrativas e os gastos com pessoal da SPM, e engloba além da área de violência, outras ações de promoção da igualdade entre os sexos.

Das atividades finalísticas, a única que se manteve constante desde o início dos convênios é a de políticas de combate à violência contra as mulheres. As outras áreas não serão especificadas na tabela abaixo, mas serão computadas no valor final apresentado, e correspondem aos seguintes temas: Gestão da política de gênero, Promoção da igualdade nas relações de trabalho, ou Incentivo à autonomia econômica, Promoção de políticas de igualdade e promoção dos direitos, ou Cidadania e direitos da mulher, e ainda, Políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Portanto, na tabela abaixo, apresentamos, ano a ano, a execução do orçamento total com atividades finalísticas, parcela destinada à execução do orçamento com o atendimento de mulheres em situação de violência (e sua porcentagem no total do orçamento), número de estados cujos municípios realizaram convênios e partilharam do orçamento, e por fim, na penúltima coluna, a porcentagem destinada exclusivamente ao estado de São Paulo e municípios paulistas (contabilizando a execução orçamentária de todas as áreas, inclusive de combate à violência). Os valores apresentados na tabela são originais (valor corrente).

Tabela 8- Execução Orçamentária. Quadro Demonstrativo de Convênios. BRASIL. SPM. 2003-2014

Ano	Área Violência Contra as Mulheres	Total	% Área da Violência	% Estado de São Paulo	UF
2003	R\$ 4.042.541,82	R\$ 4.042.541,82	100,0%	1,28	18
2004	R\$ 6.058.171,77	R\$ 10.579.652,49	57,3%	8,41	23
2005	R\$ 7.991.474,74	R\$ 13.098.742,38	61,0%	8,47	23
2006	R\$ 5.872.966,12	R\$ 11.815.513,21	49,7%	13,21	23
2007	R\$ 14.728.154,43	R\$ 22.139.486,37	66,5%	13	27
2008	R\$ 25.253.127,88	R\$ 41.273.254,02	61,2%	10,5	25
2009	R\$ 48.471.986,95	R\$ 67.804.241,63	71,5%	14,64	25
2010	R\$ 17.031.592,32	R\$ 34.198.652,37	49,8%	12,82	26
2011	R\$ 27.056.610,97	R\$ 51.713.715,15	52,3%	8,57	24
2012	R\$ 30.020.004,61	R\$ 52.537.257,92	57,1%	9,2	25
2013	R\$ 21.860.471,08	R\$ 54.463.338,86	40,1%	9,66	24
2014	R\$ 24.221.036,29	R\$ 37.374.357,57	64,8%	24,42	17

Fonte: SPM, site¹³. Elaboração própria.

A partir da tabela acima, é possível visualizar o salto nos investimentos em 2007 na área de combate à violência, em comparação aos anos anteriores. Um incremento surpreendente ocorre nos dois anos subsequentes, quando em 2009 o valor mais do que triplica em relação a 2007. Em relação ao valor total, é possível destacar o ano de 2008, que quase dobra o orçamento do ano anterior, e o ano de 2009, que apresenta o maior pico de execução orçamentária por convênios, no valor de R\$ 67.804.241,63 (em valor corrente). Não há, entretanto, nestes doze anos analisados, um crescimento linear no valor total destinado à execução orçamentária dos convênios. Mesmo assim, é possível afirmar que a SPM conseguiu ganhar espaço na agenda pública, que ao longo desta última década se fez sentir e concretizar pela ampliação dos recursos obtidos e repassados por convênios. Se em 2003 à SPM foi disponibilizado um valor quase simbólico para repasses orçamentários em atividades finalísticas, a partir de 2008 teve um incremento substantivo, capaz de viabilizar algumas políticas públicas de fato.

Além disso, ao analisar a porcentagem do orçamento destinada à área da violência em relação ao total, é possível afirmar que a visibilidade e o amadurecimento da SPM e das políticas de gênero se deu eminentemente a partir e com a pauta da violência de gênero. Em

¹³ <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria/secretaria-executiva/coordenacao-geral-de-orcamento-e-gestao-interna/execucao-orcamentaria/convenios-por-estado/demonstrativos>). Acesso em 20/jan/2016

2003, por exemplo, primeiro ano da SPM e ainda sem ter formulado o I PNPM, 100% do repasse orçamentário por convênios se destinou ao enfrentamento da violência contra as mulheres. A partir de 2004, outras áreas entram na pauta, como a de gestão da política e da promoção da igualdade de gênero nas relações de trabalho, e, conseqüentemente, entram na divisão do orçamento. Mesmo assim, grande parcela da despesa executada continuou a ser destinada à área da violência. É a única área que permaneceu intacta ao longo do tempo e recebeu uma média de 60% do orçamento por ano, chegando a 71,5% em 2009, por exemplo. Podemos afirmar, destarte, que a temática do enfrentamento à violência contra as mulheres se afirmou central para a SPM desde o início e mantém-se até hoje.

De forma geral, o aumento do repasse orçamentário da SPM ao longo dos anos, conjugado com a ampliação do número de Estados (e seus municípios) com convênios firmados com a SPM, representam a maior organização da política. Em relação aos estados beneficiados pelos convênios, podemos dizer que, com exceção do primeiro ano de atividade (2003), entre 2004 e 2013 quase todos eles partilharam do repasse por convênio com o governo federal, variando de 23 a 27 entes federativos (sendo 27 o total deles).

Por fim, destacamos na penúltima coluna a porcentagem destinada ao estado de São Paulo. Se as 27 regiões federativas recebessem parcelas iguais, a porcentagem de cada uma seria em torno de 3,7% do orçamento. Daí concluímos que os repasses anuais aos municípios paulistas não foram baixos, e figuraram desde 2004 entre os cinco maiores beneficiários (com repasses que chegam a 24,42% do total).

Dentre os objetivos dos repasses orçamentários da área de enfrentamento à violência contra as mulheres, estão a implantação e estruturação dos equipamentos e serviços da rede de atendimento, capacitação dos profissionais, assistência jurídica, campanhas de conscientização, eventos, publicações e pesquisas, e estão distribuídas nos anos de 2003, 2004, 2007 e 2008, conforme o quadro abaixo.

Quadro 5- Repasse de recursos nos primeiros dois anos de SPM e de vigência do Pacto. 2003, 2004, 2007, 2008.

Quadro 20: Repasse de recursos nos primeiros dois anos de SPM e de vigência do Pacto.

Objetivo do Repasse	2003	2004	2007	2008
Evento	18,00%	3,17%	6,19%	3,19%
Assistência Jurídica	4,00%	7,94%	3,09%	1,06%
Implantação/Estruturação de Casa Abrigo	30,00%	34,92%	11,34%	11,70%
Capacitação	6,00%	14,29%	13,40%	9,57%
Estruturação de Política de Enfrentamento à Violência	4,00%	0,00%	7,22%	18,09%
Implementação/Estruturação de Centro de Referência	2,00%	14,29%	31,96%	30,85%
Publicação	2,00%	0,00%	1,03%	0,00%
Pesquisa	8,00%	1,59%	3,09%	0,00%
Implementação/Estruturação de Equipamento (Fora Casa Abrigo e Centro de Referência)	4,00%	11,11%	10,31%	9,57%
Campanha	14,00%	7,94%	5,15%	7,45%
Capacitação e formação para mulheres	8,00%	4,76%	7,22%	8,51%
Estruturação/Implementação de DEAMs	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estruturação/Construção IML	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: CPMI/SPM(2013)

Fonte: CPMI/SPM, 2013. Quadro 20.

Em 2003, antes do I PNPM, a destinação dos recursos estava focada em duas ações: a capacitação de profissionais para atuar na área de violência contra as mulheres, e a instalação de casas-abrigo. A partir de 2004, elaborado e publicado o I PNPM, o foco começa a se ampliar, tendo eixos de ação mais definidos e tendo mais claro um planejamento da política. A atenção se volta notoriamente para a criação dos Centros de Referência, que salta do ano anterior de 2% para mais de 14% em 2004. Também se fortalecem as ações de implementação e estruturação de outros equipamentos da rede, que não casa-abrigo ou CRM.

A partir do lançamento do Pacto, em 2007, a política nacional de enfrentamento à violência se consolida e essa mudança já é sentida na destinação orçamentária dos convênios que a SPM estabelece. Diante de um planejamento mais estruturado, as ações se distribuem de maneira mais diversificada e integrada aos quatro eixos da Política Nacional. Ganham destaque a implementação dos CRM, seguida das demais estruturas da rede de atendimento especializado. Importante ressaltar, que a capacitação dos profissionais que trabalham na área se mantém dentre os objetivos do repasse em todos os anos aqui apresentados, pois esta ação precisa ser permanente para garantir alguma efetividade. Apesar disso, o atendimento em

muitos dos serviços da rede têm tido avaliações muito ruins dos próprios especialistas e gestores da política de gênero, fator também destacado no relatório da CPMI (2013).

Para termos comparativos da distribuição dos convênios antes e depois do Pacto, apresentamos o gráfico abaixo.

Gráfico 9- Distribuição dos convênios da SPM conforme objetivo. 2003-2012.

Fonte: CPMI/SPM (2013). Gráfico 13.

A partir de 2007 é possível visualizar o aumento no investimento para a estruturação da política de enfrentamento à violência, que passa de 3% para 13% dos repasses. Isso representa a maior organização e planejamento da política e a descentralização das deliberações do Pacto e da Política Nacional. Também é possível destacar o esforço para a estruturação da rede de atendimento, mesmo com a diminuição da centralidade na construção de casas-abrigo, há um incremento dos repasses para a implantação de CRM e outros equipamentos de atendimento às mulheres em situação de violência, diversificando mais as ações e objetivos das despesas orçamentárias.

Para além das possibilidades de repasse orçamentário via convênios com o governo

federal, os próprios municípios podem destinar uma parte do orçamento para atividades de promoção das políticas de gênero. Ao retomar a pesquisa IBGE/MUNIC (2013), temos que, dentre os 1.533 municípios com estrutura para formular, coordenar e implementar políticas para as mulheres, apenas 229 tinham orçamento específico em 2013. Isso representa 15% do total de municípios com alguma estrutura e apenas 4,1% dentre todos os municípios do país. Conforme tabela a seguir.

Tabela 9- Municípios com estrutura e com orçamento específico para políticas para mulheres. Grandes Regiões. UFs. 2013

Municípios, total e com estrutura e com orçamento específico para formulação, coordenação e implementação de políticas para mulheres no município, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2013			
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios		
	Total	Com órgão gestor de política para mulheres	Com orçamento específico
Brasil	5 570	1 533	229
Norte	450	128	24
Rondônia	52	17	3
Acre	22	9	3
Amazonas	62	21	3
Roraima	15	4	1
Pará	144	36	5
Amapá	16	16	7
Tocantins	139	25	2
Nordeste	1 794	603	84
Maranhão	217	93	18
Piauí	224	55	2
Ceará	184	56	6
Rio Grande do Norte	167	30	5
Paraíba	223	32	5
Pernambuco	185	143	27
Alagoas	102	51	6
Sergipe	75	42	3
Bahia	417	101	12
Sudeste	1 668	371	62
Minas Gerais	853	162	13
Espírito Santo	78	27	7
Rio de Janeiro	92	52	18
São Paulo	645	130	24
Sul	1 191	307	45
Paraná	399	87	11
Santa Catarina	295	67	5
Rio Grande do Sul	497	153	29
Centro-Oeste	467	124	14
Mato Grosso do Sul	79	32	5
Mato Grosso	141	48	5
Goiás	246	43	3
Distrito Federal	1	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013. Tabela 76.

Se em termos numéricos o nordeste apresenta a maioria dos municípios com orçamento específico (84 dos 229), a proporção em relação ao número de municípios é maior no norte, onde 24 dos 450 municípios possuem orçamento específico, o que equivale a 5,3% deles, enquanto nordeste, sul, sudeste e centro-oeste representam, respectivamente, 4,6%, 3,8%, 3,7% e 3%. Em relação aos estados, se destaca o Rio Grande do Sul, em primeiro lugar, com 29 municípios, Pernambuco, com 27 e, em terceiro, São Paulo, com 24.

A disparidade entre os municípios maiores e menores (em termos populacionais) também é gritante. Dos municípios pequenos, de até 5.000 habitantes, apenas 2,5% possuíam orçamento específico, enquanto dos municípios com mais de 500 mil habitantes, metade tinha destinação específica de orçamento para formulação, coordenação e implementação de políticas para as mulheres.

As disparidades regionais e as baixas proporções apresentadas, não significam que não houve avanços importantes. A implementação dessas políticas nacionais é recente, sendo que sua ampliação ocorreu substancialmente a partir da criação da SPM, em 2003. Porém, a institucionalização dos serviços e equipamentos não traduz e não garante sozinha o “sucesso da implementação”, e é necessário, portanto, investigar se a gestão dessas políticas está obtendo espaço para atuar na máquina pública. Todavia, diante das enormes disparidades entre os municípios, é impossível investigar caso a caso os 5.570 municípios brasileiros. Por isso, na próxima seção, apresentaremos os três municípios escolhidos para aprofundar esta análise.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM SÃO PAULO E MUNICÍPIOS VIZINHOS

A implementação da política de enfrentamento à violência aumentou sobremaneira na década de 2000, principalmente após a criação do Pacto e da Política Nacional em 2007, quando teve maiores incentivos à descentralização e capilarização pelos municípios brasileiros. Diante da extensão territorial do país e da heterogeneidade das situações dos municípios, não foi possível prolongar a investigação em âmbito nacional, que implicaria analisar os 5.570 municípios brasileiros. Por isso, seguimos nossas análises acerca da implementação municipal das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres a partir das três cidades da RMSP por nós escolhidas: São Paulo, Ferraz de Vasconcelos e Poá.

Conforme vimos na seção anterior, o Estado de São Paulo esteve, comparativamente

aos demais estados, entre os grandes expoentes das políticas públicas de gênero no país, isto é, tem sido um dos maiores beneficiários em termos orçamentários e esteve à frente de muitas outras regiões no que se refere à institucionalização dos equipamentos e serviços da Rede de Atendimento das mulheres em situação de violência. Por esse motivo nosso recorte privilegia municípios do estado de São Paulo.

Sabemos que municípios como São Paulo, com mais de 500 mil habitantes, são minoria no Brasil, ou melhor, correspondem a apenas 39 deles (0,7%), e nenhum outro município brasileiro chega próximo dos mais de 11 milhões de habitantes que a cidade de São Paulo possui. Por outro lado, a cidade foi berço de diversos experimentos de promoção da igualdade de gênero desde os anos 1980, e manteve-se como referência e como pioneira em muitas das políticas públicas para as mulheres. A riqueza das experiências aqui produzidas, e também a maior disponibilidade de dados (maior transparência das informações nos *sites* municipais, outras pesquisas acadêmicas da área sobre o tema na cidade, proximidade com as gestoras locais), nos levaram a tomá-la como uma das cidades escolhidas para análise.

Para além deste caso tomado como referência, nosso objetivo não era apenas analisar um município historicamente mais avançado na temática, mas também compreender em termos mais abrangentes quais os desafios colocados para municípios médios, comuns na realidade brasileira, na implementação das políticas públicas de gênero.

Nesse sentido, o levantamento dos dados do IBGE com recorte de tamanho populacional nos mostrou que a institucionalização pouco atingiu os municípios muito pequenos, isto é, os de até 20 mil habitantes. Mesmo sabendo que correspondem a cerca de 70% dos municípios brasileiros, não seria possível investigá-los para levantar os principais elementos da implementação das novas políticas públicas de gênero. Portanto, fizemos o recorte de municípios até 200 mil habitantes, que, excluídos os de até 20.000, representam 92% dos demais.

Para isso, buscamos outros dois casos, comparáveis entre si, em termos populacionais (e principalmente, em densidade demográfica), em termos geográficos – ambos parte da RMSP, vizinhos entre si e fronteira com São Paulo –, relativamente próximos quanto ao IDHM, com receitas orçamentárias entre 250 e 350 milhões (valores correntes para 2013) e taxas aproximadas da violência contra mulheres. A partir daí, o critério principal requeria que em um dos municípios não houvesse sequer um equipamento público especializado para mulheres em situação de violência. Enquanto o outro deveria possuir uma Secretaria Municipal exclusiva de Políticas para as mulheres e ser signatário, isto é, “município-polo”,

do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as mulheres. Tais condições preparariam a comparabilidade entre eles.

Sendo assim, definimos pela escolha dos municípios de Ferraz de Vasconcelos e de Poá. Ambos da região do Alto Tietê da RMSP, divisa com a extrema zona leste de São Paulo, além de ser uma área de forte conurbação compartilham as características comuns delineadas acima. O primeiro, sem estrutura alguma provida pelo executivo municipal, busca lidar com as mulheres em situação de violência a partir dos atendimentos realizados pela Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, mais especificamente pelo CREAS da cidade. Além dele, existe um Conselho da Mulher, organizado predominantemente pela sociedade civil, que tem exigido direitos e solicitado serviços ao Prefeito da cidade. De outro lado, a cidade de Poá que tem, desde 2008, uma Secretaria da Mulher com serviços exclusivos de atendimento a mulheres em situação de violência.

Tendo apresentado nossas principais considerações acerca da escolha dos municípios brasileiros para prosseguir esta pesquisa, começaremos nossa análise com a cidade de São Paulo, contextualizando-a enquanto capital estadual. Analisaremos, a seguir, a implementação mais recente dos serviços e equipamentos da Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência, e os números e comportamento dessa violência em São Paulo, levantando informações do Mapa da Violência (2015), dados regionalizados da saúde pública municipal, atendimentos e orientações da Central de Atendimento (Ligue 180) da SPM para a região, e ainda, dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP) do Estado de São Paulo, referente aos atendimentos nas delegacias paulistanas.

A diversidade das fontes de dados nos permitem investigar as várias formas de notificação dessa violência. Os dados da saúde trazem importantes informações sobre os homicídios e a violência não-letal contra as mulheres, especialmente das violências física, sexual e psicológica. Os dados da SSP-SP, solicitados via LAI, referem-se a todas as notificações (boletins de ocorrência) de mulheres em situação de violência, que buscaram as delegacias (DDM e delegacias comuns) para denunciar um crime perpetrado contra elas. Os dados da SSP-SP são interessantes pois demonstram todos os tipos de violência considerados crime, inclusive os de violência patrimonial e violência moral, que não aparecem nos dados do SUS. As informações obtidas a partir da Central 180 nos ajudam a identificar a prestação informações de forma geral, isto é, orientações em direitos e encaminhamentos aos serviços e equipamentos especializados.

Seguiremos nossa análise para compreender a gestão das políticas públicas de gênero

na capital paulista, resgatando o histórico desde a formação da Agenda pública municipal até o atual processo de implementação, articulação e coordenação por meio da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres. Os desafios para implementar as políticas públicas previstas na Política Nacional, principalmente sob as estratégias da gestão descentralizada, transversal e intersetorial, estão colocados. Se, por um lado, os três eixos apresentam-se teoricamente já bem definidos, por outro, ainda é preciso verificar de que forma essa gestão ocorre nos municípios em que as políticas começaram a ser institucionalizadas. Nosso interesse, portanto, foi verificar como se dá, na prática e *in loco*, tais elementos da política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Como resultado desta análise, vimos que em São Paulo há uma queda na taxa de homicídios de mulheres na última década em cerca de 60%, uma tendência comum a todas as capitais dos Estados brasileiros. Por outro lado, houve uma elevação do número de notificações das agressões contra mulheres no sistema de saúde pública (a chamada violência não-letal). Essa violência é preponderantemente perpetrada por conhecidos da vítima, caracterizando-a como violência doméstica e familiar. Os bairros da periferia têm um número de casos muito superior ao das regiões mais centrais e da média da cidade, e ocorre proporcionalmente mais com mulheres negras e pardas. Faz-se mister, portanto, a elaboração de políticas públicas que articulem a questão de gênero, classe e raça para lidar com o problema na cidade de São Paulo, ainda pouco presente na realidade paulistana.

Outro resultado substancial desta análise, é que a conquista de espaço na gestão pública municipal para a promoção de políticas para as mulheres também foi realizada a partir do tema do enfrentamento à violência (tal qual no governo federal). Os dados mostram o aumento significativo de serviços, equipamentos e organismos de política para as mulheres em São Paulo. Dispondo de todos os serviços previstos na Rede de atendimento, São Paulo também concretizou a criação de uma Secretaria Municipal exclusiva de Políticas para as Mulheres (SMPM). Discorremos sobre este processo caracterizado como “não-linear”, que demonstra as dificuldades enfrentadas pelo município para inserir tal *wicked problem* na agenda governamental municipal. Os limites e desafios para a implementação de uma política transversal e intersetorial demonstram que este é ainda um processo em construção. O que de fato existe, são “parcerias bilaterais”, cujas ações ainda precisam de forte controle e acompanhamento da SMPM.

Importante ressaltar que a evolução de uma antiga Coordenadoria da Mulher para uma Secretaria exclusiva gerou maior reconhecimento da política, o que facilita negociações da

Agenda; além de uma hierarquia para lidar com outras secretarias, *status* essencial para encaminhar e ampliar políticas e parcerias; e ainda, significativo aumento orçamentário para desenvolver a política.

Posteriormente, revisitamos esses elementos para os outros dois municípios selecionados da RMSP: Poá e Ferraz de Vasconcelos. No contexto da RMSP, os dados mostram uma realidade muito diferente da média nacional: a oferta de serviços e a existência de organismos de políticas para as mulheres está presente na maioria dos 39 municípios que a compõem.

Os municípios de Poá e de Ferraz de Vasconcelos possuem experiências diferentes entre si com relação às políticas para as mulheres. O primeiro, possui serviços e secretaria exclusiva para lidar com a violência de gênero. O segundo, não possui estrutura, nem equipamentos especializados, ou seja, não possui uma política estruturada na área.

O resultado desta experiência em Ferraz de Vasconcelos revela que a temática recai sobre a área de Assistência Social, especialmente ao trabalho do CREAS - se o município contar com este serviço. Isso significa lidar com a violência de gênero em conjunto com a violência familiar, tirando o foco e as especificidades da abordagem das relações sociais de sexo. Além disso, mantém-se uma demanda reprimida de mulheres em situação de violência.

Os dados e, principalmente, as entrevistas na cidade de Poá revelaram que é possível desenvolver políticas para mulheres em situação de violência mesmo em um município de menor porte (populacional), com capacidade orçamentária mais restrita, e pouca estrutura de equipamentos – quando comparado com São Paulo, por exemplo. Mesmo assim, mantém uma Secretaria exclusiva e tem sido bem sucedido na articulação de políticas com outras secretarias municipais. Ainda não é possível visualizar um trabalho em termos de transversalidade e intersectorialidade, mas as experiências práticas com comitês intersecretariais parecem caminhar nesta direção. Por outro lado, é preciso ressaltar que o trabalho não é elaborado sob a percepção multidimensional e estrutural do fenômeno, tal qual previsto nos instrumentos da SPM e nas concepções da SMPM de São Paulo, que visam objetivos mais amplos de enfrentar todas as formas de opressão para promover a igualdade de gênero.

Por fim, ainda importante ressaltar que, mesmo sendo Poá um município-polo do Pacto, isso não significou nenhum suporte da SPM para o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero. Nem em termos orçamentários, nem em termos de recursos humanos ou capacitação. A ausência de incentivos

concretos nos permite levantar críticas ao desempenho da SPM no processo de capilarização da Política Nacional.

De forma geral, dentre os fatores identificados como relevantes para a implementação da política de enfrentamento à violência de gênero nos municípios, podemos citar: 1) o papel do chefe de governo, determinante para a criação, manutenção, ampliação ou exclusão da política pelo executivo municipal, fator que aponta a fragilidade da política; 2) o apoio dos movimentos feministas e de mulheres, que incentivam, cobram e legitimam a política nos municípios; 3) o papel dos *street-level bureaucrats*, e a importância de promover a capacitação de gênero desses funcionários; 4) a criação de uma Secretaria exclusiva, já que tem sido a melhor – ou a mais facilitada – forma de hierarquizar o tema para desenvolver a política em termos orçamentários e em termos de visibilidade e articulação política; 5) os entraves na administração pública com relação à temática de gênero têm sido superados por intermédio da criação de Fóruns, Comissões, Grupos e Comitês intersecretariais, estratégia que torna possível a ampliação do diálogo com os demais setores governamentais.

3.2.1 O município de São Paulo: primeiros resultados da implementação da política de enfrentamento à violência

O Estado de São Paulo, com uma população estimada em 2015 de mais de 44 milhões de habitantes, é o estado mais populoso do país. Com IDH em 2010 de 0,783, congrega 645 municípios, e representa cerca de 33% da riqueza produzida pela nação. Só na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) reside quase a metade da população estadual, cerca de 20 milhões de pessoas.

São Paulo criou apenas recentemente um organismo governamental de políticas para as mulheres (OPM), com o Decreto nº 58.428, de 08 de outubro de 2012, estabelecendo na Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a Coordenação de Políticas para a Mulher do Estado de São Paulo. Até 2012, a avaliação da atuação do Estado de São Paulo era considerada acanhada, nas palavras da CPMI (2013, p.78): “Não há grande participação do Estado [de São Paulo] na estruturação da política [de enfrentamento à violência de gênero]”.

No entanto, é preciso ressaltar a existência dos instrumentos, serviços e equipamentos voltados à política e ao atendimento de mulheres na região que, conforme vimos anteriormente, não são poucos comparativamente à realidade dos demais estados. Por exemplo, o Conselho Estadual da Condição Feminina, criado em 1983; além deste, havia, em

2013, outros 118 Conselhos Municipais espalhados pelos municípios paulistas. Dentre os 645 municípios, apenas 130 contavam com OPM, cerca de 20%, sendo a grande maioria deles organismos subordinados a outras secretarias: 115 não exclusivos e 15 secretarias exclusivas (IBGE/MUNIC, 2013).

Para mais, tiveram papel fundamental no processo de elaboração de políticas de gênero diversos movimentos feministas e de mulheres, muitos deles atuantes em São Paulo, que pressionavam os governos para a instauração das políticas para as mulheres. Outras entidades da sociedade civil se somaram neste processo, ao longo dos anos 1990 e 2000, e continuaram tendo papel relevante ao alavancar debates, estudos, pesquisas e demandar a participação dos órgãos públicos em encontros internacionais do tema. Conforme levantamento feito pela CPMI, em 2012 destacavam-se as seguintes organizações dedicadas aos direitos das mulheres no Estado de São Paulo: União Brasileira de Mulheres de São Paulo; Associação de Mulheres Empreendedoras - Projeto Maria da Penha; Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde; Pró-Mulher; Ecos Comunicação em Sexualidade; Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade; Rede Mulher de Educação; Fala Preta! Organização de Mulheres Negras; Católicas pelo Direito de Decidir; Centro de Defesa e de Convivência da Mulher Mariás; Centro de Defesa e de Convivência da Mulher (Associação Fala Mulher!); Centro Maria Miguel Atendimento da Mulher em Situação de Violência; Associação das Mulheres da Zona Leste (AMZOL); Centro de Apoio à Mulher, Criança e Adolescente Vítimas de Violência Doméstica e Situação de Risco Casa de Isabel; Casa da Mulher Lilith; Instituto Patrícia Galvão; ONG Lua Nova; Centro de Referência às Vítimas de Violência do Instituto Sedes Sapientiae; Sempre Viva Organização Feminista (SOF); Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude; Confederação das Mulheres do Brasil; Centro de Defesa e de Convivência da Mulher Casa Sofia; Projeto Nós Mulheres; Centro de Defesa da Mulher - Casa Viviane dos Santos; Instituto Plena Cidadania; Geledés Instituto da Mulher Negra; Comissão da Mulher Advogada da OAB; Centro Vergueiro de Atenção à Mulher e Promotoras Legais Populares (PLP), (CPMI, 2013, p.745). Somam-se a elas, outros dois movimentos sociais feministas pesquisados pela autora Mirla Cisne (2014): Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), e Marcha Mundial de Mulheres (MMM).

Contudo, mesmo sendo o Estado de São Paulo uma das regiões com considerável avanço na institucionalização dos equipamentos e serviços para mulheres, em 2013, apenas 12 dos 645 municípios tinham elaborado um Plano Municipal de Política para as Mulheres.

Municípios com orçamento exclusivo eram apenas 24 no total do estado, o que representa apenas 3,7% deles. Além disso, foram contabilizados apenas 52 municípios que desenvolviam programa, projeto ou ação em cooperação, convênio e/ou articulação com outros entes federativos na área de políticas para as mulheres, sendo 24 com o governo federal, 16 com o governo estadual, e outros 12 com os dois. Por fim, foram identificados 116 que articulam com outros órgãos municipais a incorporação da questão de gênero na formulação e/ou implementação de políticas, isto é, 18% dos municípios paulistas dizem promover a transversalidade de gênero (IBGE/MUNIC, 2013).

Olhando para os serviços diretos e indiretos da Rede de atendimento das mulheres em situação de violência, no Estado de São Paulo existiam 886 centros de assistência social em 2012, sendo 739 CRAS (número superior ao de municípios do estado), dos quais 25 ficavam na capital, e 147 CREAS, dos quais 06 no município de São Paulo (CPMI, 2013).

Sob responsabilidade do Governo Estadual, nas áreas de segurança e de justiça, em 2012 foram levantados os seguintes números. Delegacias da Mulher ou núcleos especializados de atendimento nas delegacias contabilizavam 129 em todo o território paulista, sendo 09 DDM só na capital, e 13 na grande São Paulo. Juizados ou Vara especializada em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher totalizavam 15 no Estado, sendo 7 na capital. Núcleo especializado da Defensoria Pública havia o Núcleo de Defesa da Mulher (NUDEM) na capital paulista, com diversos pontos de atendimento na capital. O Ministério Público também criou Núcleos especializados da Promotoria Pública, totalizando 10 unidades, sendo 7 na capital, e outros 3 no interior (CPMI, 2013).

Dentre os serviços de saúde especializada em violência sexual, foram contabilizadas 288 unidades, sendo que destas, apenas 24 estavam autorizadas à prática do abortamento legal. Na capital, havia 8 unidades preparadas para o atendimento dessas mulheres, e apesar das oscilações no tempo, em 2015 todas continuaram em funcionamento, sendo inclusive algumas delas, centros de referência na saúde da mulher de forma integral.

O número de casas-abrigo no Estado de São Paulo, em 2013, era de 29 unidades (IBGE/MUNIC, 2013). Na capital, havia 01 unidade sigilosa dirigida pela Secretaria Municipal de Política para as Mulheres, e outras 05 – não contabilizadas na MUNIC – sob administração da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.

Os Centros de Referência contabilizados em 2012 pela CPMI totalizavam apenas 29 unidades em todo o Estado de São Paulo, sendo 8 na capital. Todavia, existem outros Centros de acolhimento e orientação das mulheres, que na cidade de São Paulo se diferenciam entre

Centro de Referência da Mulher (CRM), atualmente com três unidades, Centro de Cidadania da Mulher (CCM), com cinco unidades, e os Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCM), que cumprem o mesmo papel, mas ficam sob responsabilidade da SMADS, e totalizam mais nove unidades na capital conforme disponível no *site* da SMPM. Todos esses serviços estão destacados na tabela abaixo.

Tabela 10- Equipamentos e serviços existentes no Estado e no Município de São Paulo. 2013.

Equipamentos e Serviços	Estado de SP	Município de SP
Organismos de política para mulheres	115	2
Conselhos de direitos das mulheres	119	1 (Estadual)
CRAS	739	25
CREAS	147	6
Delegacias de Defesa da Mulher	129	9
Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	15	7
Núcleo especializado do Ministério Público	10	7
Núcleo especializado da Defensoria Pública	1	1
Casa abrigo	29	1 + 5
Centro de Referência de Atendimento à Mulher	29	8 + 9
Serviços especializados de saúde	288	8
Serviço de referência para interrupção de gravidez prevista em lei	24	2

Fonte: CPMI/SPM, 2013 e IBGE/MUNIC, 2013. Elaboração própria.

A cidade de São Paulo abarca boa parte desses serviços. Muitos deles, inclusive, tiveram sua primeira implementação na capital. Conforme vimos anteriormente, o processo de formação da Agenda pública sobre gênero teve enorme participação dos movimentos feministas e de mulheres da capital paulista. São Paulo era palco das pressões políticas e também foi berço de experimentos nos serviços de enfrentamento à violência doméstica, como os antigos SOSs Mulher do começo dos anos 1980.

Assim, o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina foi implementado em São Paulo, com sede na capital, em 1983. Das atuações do Conselho surge a ideia de criação de uma Delegacia Especial de Atendimento à Mulher, e a primeira DDM é criada em São Paulo, em 1985. A criação da delegacia de defesa da mulher foi uma iniciativa muito relevante do ponto de vista institucional, que além de promover visibilidade ao tema, propiciou às mulheres mais coragem para denunciar a violência. De acordo com o relato da primeira delegada titular da 1ª DDM, no dia seguinte à inauguração da delegacia havia uma fila de 500 mulheres na porta. Em 1984, por exemplo, os distritos policiais registraram aproximadamente três mil boletins de ocorrência relacionados a violência contra a mulher. Em um ano de

funcionamento, a DDM registou sozinha cerca de sete mil ocorrências, tendo atendido mais de 65 mil mulheres (SANTOS, 2001).

Neste período, São Paulo também criou a Coordenadoria Especial da Mulher no governo executivo municipal, uma iniciativa vanguardista para o final dos anos 1980. A Casa Eliana de Grammont, pioneira no serviço de atendimento integral às mulheres em situação de violência, foi criada em São Paulo em 1990. E a primeira casa-abrigo Helenira Resende inaugurada em 1991.

O objetivo, aqui, não é a reconstrução detalhada da história desses organismos, serviços e equipamentos, mas analisar a experiência desenvolvida na cidade de São Paulo como um exemplo dos limites e potencialidades da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Enfatizaremos dois aspectos centrais da implementação, tanto a institucionalização desses organismos, serviços, equipamentos e ações para atendimentos e planejamento das políticas para mulheres em situação de violência, quanto a gestão elaborada e executada pelo governo municipal de como conduzi-las.

Começamos com as expressões da violência de gênero na cidade para entendermos a dimensão do problema local. Um município com área de 1.521 Km², e uma população estimada em 11.453.996 habitantes em 2014, sendo 51% mulheres (5.855.221) e, destas, 37% pardas e negras, abarca uma grande diversidade de comportamentos e características.

A taxa de homicídios de mulheres guarda semelhança com relação a do Estado de São Paulo: nos dados de 2013, a capital apresentou 2,8 homicídios de mulheres a cada 100 mil, enquanto no Estado essa taxa era de 2,9. Quando comparada às demais capitais do Brasil, São Paulo posiciona-se em último lugar. Todavia, em termos numéricos, é o município que apresenta o maior número de casos: entre 2003 e 2013 foram 2.317 homicídios de mulheres, sendo 167 só no ano de 2013, conforme a tabela abaixo.

Tabela 11- Número e taxas (por 100 mil) de homicídios de mulheres. São Paulo-SP. 2003/2013

Município	Nº e Taxa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Δ% 2003/13
São Paulo-SP	Número	403	310	238	253	169	178	162	163	121	153	167	-58,6
	Taxa	7,2	5,5	4,2	4,4	2,9	3,1	2,8	2,8	2,0	2,6	2,8	-61,5

Fonte: Mapa da Violência, 2015.

Importante ressaltar, que enquanto as taxas das unidades federativas (estados e distrito federal) cresceram 8,8% entre 2003 e 2013 no país, a cidade de São Paulo aponta uma variação de [-61,5], saindo da taxa de 7,2 homicídios de mulheres (por 100mil) em 2003, para

a taxa de 2,8 em 2013. Diante de uma constatação tão oposta às taxas nacionais, é possível apostar em reflexos da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres em São Paulo. De acordo com o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015), as taxas de homicídios de mulheres caíram em todas as capitais municipais, em uma média de 5,8%, o que evidenciaria a “interiorização” da violência de gênero, isto é, a violência letal começa a atingir mais gravemente municípios de porte médio e pequeno. Se a implementação das políticas previstas na LMP e no Pacto de fato surtem efeito sobre a violência contra as mulheres, conforme afirmou a análise do IPEA (2015b), essa interiorização da violência corrobora com os dados levantados na IBGE/MUNIC (2013), em que os maiores beneficiados foram municípios de grande e médio porte, o que inclui todas as capitais municipais brasileiras.

Porém, aqueles são os dados exclusivamente da violência letal. Para analisar dados da violência não letal, recorreremos aos dados do Sistema de Informações para Vigilância de Violências e Acidentes (SIVVA) do município de São Paulo, sobre os dados de agressão por terceiros. São consideradas “agressões por terceiros” as agressões físicas, agressões psicológicas, sexuais e/ou negligência. Ao selecionar apenas as vítimas mulheres, revelou-se um comportamento diferente em relação aos homicídios: os números não diminuem, mas crescem nos últimos anos. Se em 2009 o total de agressões notificadas na rede pública de saúde foi de 5.266 mulheres, em 2014 esse número aumenta para 8.013, um incremento de mais de 50% nos casos (notificados). Importante ressaltar que em todos os anos, em mais de 50% dos casos o agressor era um familiar da vítima, seguido por “outros conhecidos”. Ladrão, assaltante ou outros desconhecidos não chegavam a 12% em nenhum dos anos investigados. Pretas e pardas também representavam a maioria das mulheres, com mais de 50% dos casos informados.

Tabela 12- Notificações de Agressões por terceiros. (Sexo feminino). Município de São Paulo. Totais por ano. 2009 a 2014.

Ano	Nº Mulheres vítimas de agressão
2009	5266
2010	5931
2011	6296
2012	6595
2013	7029
2014	8013

Fonte: SIVVA/SMS, 2015. Elaboração própria.

A preponderância da violência de gênero não tem apenas cor. Também tem classe, e se apresenta majoritariamente nas periferias da cidade de São Paulo, especialmente no extremo leste e extremo sul da cidade. Somados os seis anos da violência de agressão por terceiros do SIVVA, e georreferenciados¹⁴ nos 96 distritos da cidade, temos que mais de 31% dos casos ocorreram em apenas quatro deles, nesta ordem: Itaim Paulista, Grajaú, Parelheiros e Jardim Ângela, sendo o primeiro no extremo leste da cidade (fronteira com Ferraz de Vasconcelos e Poá), e os outros três nos extremos da zona sul. Enquanto em cada um desses distritos o número de mulheres vítimas de violência esteve entre 1.000 e 1.700 casos ao longo dos seis anos, a média geral dos distritos em São Paulo era de 185 casos.

Tabela 13- Agressões por Terceiros. Município de São Paulo, por distritos e posição. 2009 a 2014

Período: 2009 a 2014		
Distritos	Soma	Posição
Total	39.130	96
Itaim Paulista	1.696	1º
Grajaú	1.685	2º
Parelheiros	1.113	3º
Jardim Angela	1.048	4º
São Miguel	609	5º
Jardim São Luís	486	6º
Cidade Dutra	464	7º
Capão Redondo	395	8º
Cidade Tiradentes	389	9º
Campo Limpo	365	10º
Brasilândia	361	11º
São Mateus	359	12º
Jardim Helena	296	13º
.	.	.
.	.	.
Consolação	10	94º
Jardim Paulista	9	95º
Moema	9	96º

Fonte: SIVVA/SMS, 2015. Elaboração própria.

Recorremos a outra porta de entrada das mulheres em situação de violência para complementar as informações dos números e das características dessa violência. Os dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP-SP) demonstram que a quantidade de boletins de

¹⁴ Foram georreferenciados os dados que possuíam informação do local de ocorrência, o que significa cerca de 50% deles.

ocorrência registrados na cidade sobre a violência contra as mulheres é muito alta. E ela ocorre, de fato, predominantemente na periferia da cidade. Só em 2014, mais de 85 mil mulheres notificaram ocorrências nas delegacias de polícia.

Interessante notar, que esta fonte de informação é capaz de captar não apenas os casos em que a mulher sofre uma agressão física, sexual ou quando chega à morte, mas especialmente os outros tipos de violência previstas na LMP: a psicológica, a moral e a patrimonial, cujas denúncias são as de ameaças, difamação, injúria, calúnia, danos, constrangimentos ilegais e maus tratos.

Em resposta à solicitação de acesso à base de dados via LAI, organizamos os dados na seguinte tabela abaixo, que contém os números dessa violência de gênero notificados pela SSP-SP:

Tabela 14- Boletins de Ocorrência de violências contra as mulheres notificados nas delegacias. Cidade de São Paulo. SSP-SP. 2014.

Boletins de Ocorrência SSP-SP 2014		
Violência contra a mulher		
Tipo de Violência	No.	% Residência
Ameaça	32.883	68,10%
Lesão corporal	23.034	60,10%
Difamação, Injúria e Calúnia	22.135	63,10%
Dano	3.243	55,50%
Dignidade Sexual	2.341	51,20%
Homicídio qualificado consumado	501	36,40%
Homicídio qualificado tentativa	453	34,20%
Maus tratos	440	79,30%
Constrangimento ilegal	301	26,60%
Homicídio Culposo	11	36,40%
TOTAL	85.342	51,09%

Fonte: LAI, SSP-SP, 2015. Elaboração própria.

Diferentemente dos dados visitados até o momento, vemos que a notificação do crime de “ameaça” é, de longe, muito superior aos demais, com 32.883 Boletins de Ocorrência (BO) realizados de janeiro a dezembro de 2014. Em segundo lugar, a violência física não letal por lesão corporal aponta números significativos, e corresponde a 27% das ocorrências. Importante destacar que, neste mesmo ano, conforme os dados da saúde, apenas 8.013 mulheres recorreram ao atendimento da saúde, mas 23.034 fizeram BO de lesão corporal.

Em terceiro lugar, as violências psicológica e moral apontam números elevados com casos de difamação, injúria e calúnia. A violência patrimonial aparece em quarto, com 3.243 ocorrências (dano), seguida da violência sexual em quinto lugar. Esses dados mostram que,

em 2014, mais de 233 mulheres recorreram às delegacias diariamente na cidade de São Paulo para notificar um crime de violência de gênero.

Além disso, e conforme presente na tabela, a maioria dos casos têm a residência como local de ocorrência registrada no BO. Em média, isso significa mais de 51% dos casos, com destaque para maus tratos, ameaça, difamação, injúria e calúnia e lesão corporal, com mais de 60% dos casos notificados como violências domésticas ou familiares, seguidas de dano e dignidade sexual.

Ao regionalizar os dados de violência física da SSP-SP - lesão corporal, homicídios e maus tratos, que correspondem a 28,6% das notificações nas delegacias paulistanas - pelos 96 distritos da cidade de São Paulo, é possível afirmar que os distritos da periferia têm preponderância nos casos.

Mapa 1- Notificação da Violência física nas delegacias da cidade de São Paulo. Por distrito 2014.

Fonte: LAI, SSP-SP, 2015. Elaboração própria.

O mapa aponta a incidência de notificações muito elevadas em regiões periféricas da

zona Leste, da zona Sul e da Zona Norte¹⁵, principalmente nas áreas mais distantes do centro da cidade e em regiões de alta vulnerabilidade social (IPEA/IVS, 2015). Os distritos do Itaim Paulista, Grajaú e Jardim Ângela figuram entre os maiores números (de 339 a 746), e Parelheiros em seguida, na faixa entre 250 e 339 notificações. Esses dados confirmam as estatísticas apresentadas pelos dados da saúde (SIVVA), de que a violência é mais notificada – e deve ocorrer em maior número – nas regiões onde vive a população de mais baixa renda.

Outro dado relevante acerca da violência contra as mulheres está presente nos relatórios emitidos pela Central de Atendimento à Mulher – “Ligue 180”, uma Central criada em 2005 pela SPM para servir de canal direto de orientação sobre direitos e serviços públicos para a população feminina em todo o país. A partir de 2014 o Ligue 180 também passou a atuar como um disque-denúncia, com capacidade de envio de denúncias para a Segurança Pública com cópia para o Ministério Público de cada estado. Desde sua criação (2005-2014), foram realizados 4.124.017 atendimentos oriundos de todo o país. Só em 2014, a Central realizou 485.105 atendimentos, o que significa, na média, 1.348 atendimentos por dia (SPM-PR, 2014a). Só no Estado de São Paulo, foram registrados 12.247 atendimentos em 2014, o que o torna o 11º no ranking das 27 Unidades Federativas. Destes, 4.904 foram feitos desde a capital paulista, o que significa uma taxa de 82,82 registros pela população feminina (por 100 mil mulheres), deixando a cidade em 61º diante dos 645 municípios paulistas (LAI/SPM, 2015).

Para lidar com toda essa realidade é que, também pressionados pelos movimentos de mulheres, os governos paulistanos começaram a elaborar e organizar um espaço na administração municipal para lidar com os assuntos de promoção da igualdade de gênero.

Um passo muito importante foi a criação da Coordenadoria Especial da Mulher (CEM) em 1989, no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) sob gestão da Prefeita Luiza Erundina. O processo de elaboração da proposta teve forte influência dos partidos políticos, notadamente do PT e do PCdoB (Partido Comunista do Brasil), e as propostas foram inclusive debatidas no Conselho Estadual (DELGADO, 2007). Quando criada, a Coordenadoria ficou vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários e depois, a partir de 1991, à Secretaria de Governo/Gabinete da Prefeita. O decreto de criação da Coordenadoria (decreto No 28.245/89) lhe atribuía o papel de “formular, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes, assim como desenvolver projetos, visando combater a discriminação por sexo, defender os direitos da mulher e garantir a plena manifestação de sua capacidade”.

¹⁵ Ver Anexo 2.

Importante ressaltar, que no detalhamento das atribuições, previa-se mais o trabalho de formulação e a articulação das políticas para mulheres, enfatizando parcerias com as demais secretarias, do que o papel de execução das políticas públicas, apresentado apenas em caráter excepcional. Cinco áreas de trabalho foram organizadas, sendo uma delas específica para violência sexual e doméstica.

Foi, portanto, com a criação da Coordenadoria, que a pauta de gênero entrou definitivamente no governo executivo municipal de São Paulo. Apesar das inconstâncias de sua relevância interna, das variações de atenção que recebe em cada governo, podemos afirmar que neste momento forjou-se no governo municipal o espaço adequado para a execução de políticas públicas voltadas para mulheres.

O percurso não foi fácil, diversas barreiras precisaram ser quebradas para que as reivindicações e os pontos de vista das mulheres comesçassem a ser considerados nas atividades setoriais da prefeitura. Pois, nestes primeiros anos que se seguiram à criação da Coordenadoria, no interior do governo, a pauta de gênero “não se apresentava como parte das propostas absorvidas por um programa geral de governo” (DELGADO, 2007, p.152). O ponto de partida para uma articulação política, envolvendo as diversas secretarias municipais, por parte da Coordenadoria era frágil. Não havia um apelo interno suficientemente forte, nem eram os movimentos feministas e de mulheres capazes de influenciar a dinâmica interna nas proporções necessárias. Além disso, a CEM contava apenas com seis gestoras para articular e executar todas as ações.

Cada vez mais, para as gestoras envolvidas no processo, ficava clara a importância do posicionamento da Coordenadoria junto ao primeiro escalão de hierarquia, ou, que fosse, a promoção do órgão com maior autonomia administrativa e financeira (DELGADO, 2007). Outros elementos foram levantados pela autora como relevantes no processo para afirmação das políticas para mulheres no interior do governo:

Destaca-se a autoridade atribuída pelo(a) mandatário(a) da direção do governo, no caso prefeito ou prefeita; as condições administrativas para o exercício da função; a forma como se logra lidar com os entraves administrativos existentes na máquina pública; a capacidade técnica da equipe para interagir com as outras áreas, bem como o reconhecimento desta capacidade (DELGADO, 2007, p.151).

Desde aqui, verifica-se que as instituições importam, e que os fatores institucionais e os relacionais são relevantes para a implementação de políticas públicas. No caso da Coordenadoria em São Paulo, a estratégia de articulação para superar parte dos entraves se

deu por intermédio de grandes seminários temáticos. O principal deles ocorreu com o tema da violência doméstica. Resultado desse processo foi a formação de um fórum intersecretarial, ainda que funcionasse com baixa expressividade e pouca força na administração pública municipal. Outras atividades desenvolvidas pela Coordenadoria envolveram a formação/capacitação de funcionários públicos; e algumas publicações de materiais educativos (DELGADO, 2007).

Não obstante, o que de fato se destacou nas ações para mulheres estava relacionado à área de enfrentamento à violência: em março de 1990 foi criada a Casa Eliane de Grammont, um importante centro especializado no atendimento às mulheres em situação de violência. Em contraste com as políticas disseminadas na época em diversos governos pelo Brasil – inclusive no Estado e na cidade de São Paulo – que se constituíam na área de segurança pública em torno das construções das DDM e das casas-abrigo, a Prefeitura de São Paulo inovava com o fortalecimento do atendimento integral, trabalhando desde o acolhimento das mulheres até o atendimento psicológico e social, retomando as experiências dos SOSs. Outro destaque refere-se à instalação do serviço de atendimento ao abortamento legal na rede pública de saúde. Já previsto em lei, mas até então não ofertado pelo SUS, foi criado o serviço de aborto legal no Hospital Municipal Artur Saboya, ou “Jabaquara”, como é conhecido.

Da mesma forma que no governo federal a pauta da violência contra as mulheres gerou forças para abranger outras dimensões da igualdade de gênero, o município de São Paulo também o fez. De acordo com a autora: “A violência contra as mulheres era, já naquele momento, o tema introduzido pelo feminismo no âmbito das políticas públicas que encontrava maior receptividade” (DELGADO, 2007, p.159). Era por este canal que os trabalhos melhor fluíam e mais ganhavam a opinião pública e, principalmente, espaço na gestão pública.

Todavia, as duas gestões seguintes, lideradas pelo Prefeito Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), desativaram a Coordenadoria da Mulher. Ignorando quaisquer políticas para as mulheres, mantiveram em funcionamento apenas alguns serviços de atendimento criados na gestão anterior; fecharam, por exemplo, a casa-abrigo Helenira Resende, que só retomaria as atividades em 2001, no primeiro ano de gestão da Prefeita Marta Suplicy.

A reabertura da Coordenadoria da Mulher ocorreu em 2001, quando a petista eleita assumiu a prefeitura e realocou a Coordenadoria na Secretaria de Governo/Gabinete da Prefeita. A Coordenadoria retomava não apenas seu poder nas negociações com as secretarias, mas também mais acesso ao orçamento e um discurso ainda mais claro em relação às ações de

promoção da igualdade de gênero. A Coordenadoria retomava o número de servidores (cinco gestoras exclusivas para articular e executar as ações), a unidade orçamentária própria, e a coordenação exclusiva das casas de atendimento à violência contra a mulher.

Retomou-se o trabalho a partir da ideia de uma Comissão Intersecretarial da Mulher, iniciando tanto encontros coletivos quanto articulações com cada setor individualmente. Para a autora: “O fato de ser um tema identificado pelos membros do governo como de interesse da Prefeita contribuía para a receptividade da questão, fortalecendo a legitimidade da articulação de uma perspectiva feminista em cada setor” (DELGADO, 2007, p.177). Apesar disso, a receptividade e participação de cada setor não era homogênea. Variava, segundo a pesquisadora, de acordo com o interesse dos secretários e dos gestores de cada pasta. Estas foram as primeiras experiências em termos de transversalidade e intersetorialidade das políticas de gênero na Prefeitura de São Paulo. Apesar dos limites e das dificuldades que perduraram neste processo, e mesmo sem os detalhes necessários para melhor analisá-las, podemos afirmar que naquele momento plantava-se o germe da estratégia que viria a se fortalecer nas políticas para as mulheres.

Outra atividade relevante foi a formação de um fórum com representantes das Subprefeituras, para aproximar o diálogo e a relação com a população, e para promover a capilaridade das ações. Debates acerca do orçamento participativo, das comemorações feministas do 8 de março e as Conferências municipais, foram as principais atividades desenvolvidas. A partir da 1ª experiência da Conferência Municipal de Política para as Mulheres, que teve tanto o intuito de colaborar com a construção do I PNPM como para estruturar as prioridades da política municipal, todas as demais foram organizadas na cidade, tendo chegado à 5ª edição em 2015, com ampla participação social de mulheres da capital.

As eleições de 2004 alteraram o transcorrer desse processo. Entre 2005 e 2012 assumiram a Prefeitura de São Paulo José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012). Em fevereiro de 2005 a Coordenadoria da Mulher mudou de área e ficou subordinada à recém-criada Secretaria de Participação e Parceria, conforme decreto N°45.712/05. Em consequência, a Coordenadoria perdeu forças em relação às demais secretarias, e ficou sem autonomia para decidir e executar o orçamento. Os poucos relatos deste período apontam para a fragilização da Coordenadoria, principalmente em termos de investimentos e inovações políticas. Em 2006, por exemplo, não houve gasto orçamentário com as atividades da Coordenadoria. A partir de 2007, já na gestão Kassab, as atividades são retomadas, e os investimentos são aplicados na operação e manutenção dos Centros de Referência e Centros

de Cidadania.

O que vale ressaltar deste período, é que os serviços permaneceram em funcionamento, sem desativação, mas também sem grandes mudanças e ampliações. Tiveram espaço na gestão apenas os trabalhos dos CRM e CCM. Em 2008, ano da assinatura do Pacto Nacional de Enfrentamento pelo Governo do Estado de São Paulo, com seus vinte municípios-polo, inclusive o município de São Paulo, o orçamento municipal da Coordenadoria é ampliado, e maiores investimentos são dedicados exclusivamente a operação e manutenção dos CRM e CCM. Também, a partir deste período, as redes começaram a se formar nos territórios onde estavam localizados os atendimentos às mulheres em situação de violência. Destacam-se, destes trabalhos, as iniciativas de mapeamento dos serviços e a confecção de “Guia de Procedimentos”¹⁶, com as orientações do serviços e os fluxos de atendimento, e outros derivados “mini-guias de bolso” para serem distribuídos nas delegacias e locais de atendimento e orientação.

Nova visibilidade é dada às políticas para as mulheres a partir de 2013, quando o novo prefeito eleito Fernando Haddad (2013-atual) decide pela criação de uma Secretaria Municipal de Política para as Mulheres. Desde o decreto de 1º de janeiro de 2013, estão previstas as incumbências do Secretário/a da pasta:

Formular, propor, sugerir, acompanhar, coordenar e implementar ações governamentais para promoção da igualdade entre mulheres e homens, visando a ampliação dos seus direitos sociais, econômicos, políticos e culturais e das políticas de gênero para a melhoria da qualidade de vida da mulher, sua autonomia e participação na sociedade (decreto Nº 53.685/13).

O primeiro ponto que destacamos desta última gestão, refere-se à preocupação com a promoção dos direitos da mulher, enquanto uma deliberação de governo que contou com o apoio desde o Prefeito. Da mesma forma que ocorreu no Governo da Marta Suplicy, essa postura contribuía para a receptividade da temática nos demais setores, fortalecendo a legitimidade da política em todo o governo municipal. Vale notar também que, neste momento, a política de gênero foi apresentada a partir de uma concepção mais ampla, ressaltando preocupações não apenas com questões de ordem social, mas também econômica, política e cultural.

Mesmo assim, as metas estipuladas para o período de governo no Programa de Metas (2013-2016) referiam-se, basicamente, à área de enfrentamento à violência contra as

¹⁶ http://telecentros.sp.gov.br/img/arquivos/Guia_de_Procedimentos_web.pdf Acesso em 24/jan de 2016.

mulheres. Além da meta Meta 59, para criar e efetivar a Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres, foram estabelecidas: a instalação da Casa da Mulher Brasileira em São Paulo (Meta 40); a instalação de uma Casa Abrigo e uma Casa de Passagem para ampliar a capacidade de atendimento de proteção às mulheres vítimas de violência (Meta 41); e a reestruturação dos 5 Centros de Cidadania da Mulher, redefinindo suas diretrizes de atuação (Meta 60).

Não obstante, este é mais um elemento que demonstra que a conquista do espaço na gestão pública tem sido feita a partir da bandeira do enfrentamento à violência. Quando a SMPM foi regulamentada, e, de fato estruturada, além da área de violência de gênero foram criadas duas outras frentes para lidar com a promoção da igualdade entre os sexos de forma integral: o fortalecimento da autonomia econômica e a ampliação da participação e do controle social.

A definição da organização, dos objetivos e das diretrizes para a criação da SMPM já estava em um momento nacionalmente mais fortalecido diante dos avanços que a SPM havia proporcionado com os três PNPM, a Política Nacional e o Pacto. Esse expertise em muito colabora para o processo de implementação nos municípios. De acordo com uma de nossas entrevistadas da SMPM, propunha-se, desde o início, promover a articulação transversal e intersetorial das políticas de gênero. Muito próximo do desenho que foi realizado com a SPM no governo federal.

Assim, a SMPM se tornava um organismo institucional para articular políticas transversais com as demais instituições, áreas e esferas do governo municipal sob a perspectiva estratégica de “contribuir para a superação das desigualdades históricas e sociais, e promover a justiça social e o empoderamento das mulheres” (SMPM, site¹⁷). No caso de São Paulo, podemos ainda afirmar que a clareza e a maturidade dessa definição devem ter os méritos divididos com outros dois fatores. Em primeiro lugar, como resultado das pressões mais progressistas e feministas dos movimentos de mulheres, inclusive de dentro dos partidos políticos. Em segundo, como fruto dos esforços empenhados em gestões anteriores por meio da Coordenadoria da Mulher, que abriram os difíceis caminhos até então inexplorados.

A criação de uma secretaria exclusiva apontava para o maior reconhecimento da política de gênero no município e promovia outras vantagens institucionais. Foram duas as vantagens de maior impacto imediato para as políticas de gênero no município: primeiro, em termos de estrutura, isto é, de maior reconhecimento e de hierarquia; e segundo, em termos

¹⁷ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/politicas_para_as_mulheres/ acessado em 27/jan/2016

orçamentários. Conforme depoimento de uma das entrevistadas da SMPM, ao ser indagada das mudanças percebidas entre a Coordenadoria e a Secretaria:

Tem uma diferença grande, importante. Se bem que acho que a experiência da Coordenadoria, na época da prefeita Erundina, acho que foi um ganho muito grande pras políticas das mulheres na cidade. Depois a experiência com a Marta Suplicy, também foi bem legal, que deixou alguns legados importantes. Mas a Secretaria, ela tem uma estrutura mais reconhecida dentro do Executivo. Então, é mais fácil a gente negociar com secretário porque está no mesmo nível, tem o mesmo poder na hierarquia, né. Então é mais fácil a gente conseguir discutir e encaminhar alguma ação política como secretaria do que como coordenadoria. Porque coordenadoria tá dentro de alguma estrutura de secretaria, então tem que convencer o secretário ou a secretária, e esse convencer os seus pares e aí é uma hierarquia que se torna mais lenta, né. E também tem menos condição financeira de implementar. (SMPM, entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

Consideramos, portanto, que uma secretaria exclusiva, mais do que uma Coordenadoria, confere o mesmo *status* para com as demais secretarias, e que isso facilita, em muito, as negociações da agenda e os encaminhamentos de políticas e parcerias. Além disso, a “fatia” orçamentária tende a aumentar, pois há menos burocracia e menos pessoas a serem convencidas para obtenção de determinado recurso. Para mais, significa conquistar autonomia sobre seu próprio orçamento.

Podemos verificar essa mudança no orçamento a partir da evolução demonstrada na tabela a seguir, que apresenta o orçamento desde a Coordenadoria da Mulher em 2001 até a SMPM em 2015, dos valores orçamentários executados/liquidados¹⁸ por ano:

¹⁸ **Despesa liquidada:** segundo estágio da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU)).

Tabela 15- Tabela do Orçamento da Coordenadoria da Mulher e da SMPM. Valor executado/liquidado. Município de São Paulo. 2001/2015.

Ano	Orçamento (municipal) liquidado SMPM	Orçamento liquidado total - PMSP	% Despesa Orçamentária anual
2001	-	-	-
2002	R\$ 653.036,27	-	-
2003	R\$ 665.758,76	R\$ 10.948.899.738,00	0,0061%
2004	R\$ 186.039,48	R\$ 12.893.113.341,00	0,0014%
2005	R\$ 393.277,63	R\$ 12.932.097.453,00	0,0030%
2006	R\$ -	R\$ 17.755.676.842,00	-
2007	R\$ 508.745,58	R\$ 18.392.186.062,00	0,0028%
2008	R\$ 1.282.896,43	R\$ 22.633.748.046,00	0,0057%
2009	R\$ 311.891,61	R\$ 23.590.782.047,00	0,0013%
2010	R\$ 596.538,59	R\$ 27.127.222.910,00	0,0022%
2011	R\$ 1.211.629,82	R\$ 30.369.524.153,00	0,0040%
2012	R\$ 1.127.707,98	R\$ 34.631.709.730,00	0,0033%
2013	R\$ 1.446.670,87	R\$ 36.783.526.412,00	0,0039%
2014	R\$ 7.243.734,35	R\$ 41.660.125.004,00	0,0174%
2015	R\$ 12.717.438,31	R\$ 44.200.773.228,78	0,0288%

Fonte: Prefeitura de São Paulo, site¹⁹. 2015

Ter orçamento próprio foi uma conquista iniciada em 2002, e contou, nos dois primeiros anos, com um valor pequeno para dar início aos trabalhos – cerca de 0,006% da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Estas despesas foram destinadas principalmente para construção e manutenção dos equipamentos de enfrentamento à violência e para capacitação na área. Na gestão do Prefeito José Serra, em 2005 o orçamento manteve destinação média de 0,003%, inferior ao governo anterior. Em 2006, entretanto, não houve recurso disponibilizado para a Coordenadoria da Mulher. Na gestão Kassab, o orçamento para a Coordenadoria oscila entre 0,001% e 0,004%, com exceção de 2008, quando há uma ligeira melhoria no valor dos recursos, retomando o valor de 0,006% das despesas orçamentárias da PMSP. Os gastos nesse período do governo Kassab são destinados exclusivamente para a “operação e manutenção dos CCM e CRM”, conforme disponível no Quadro de Despesas de cada ano.

Em 2013 a Secretaria exclusiva é criada, e começa a atuar com autonomia orçamentária em 2014. Neste momento, é nítida a diferença dos investimentos na área: o orçamento é mais de quatro vezes o valor do ano anterior e passa a representar 0,017% das

¹⁹ <http://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html> Acesso em 23/jan/2016.

despesas orçamentárias da PMSP. Em 2015 o valor não se repete: quase dobra, chegando ao montante de mais de 12 milhões – dez vezes o maior orçamento que a Coordenadoria teve no período predecessor – o que representa 0,0288% do orçamento liquidado da Prefeitura de São Paulo.

O orçamento é a condição básica para uma política pública se estruturar e começar a ser implementada, e no nosso modelo de gestão pública, conforme apresentam os depoimentos das gestoras da área, faz grande diferença adquirir o *status* de Secretaria para isso. A partir daí, os trabalhos começam a tomar outra dimensão e outra importância nos governos, e isso ocorre não apenas nos municípios, mas em todos os âmbitos - municipal, estadual ou federal -, conforme uma de nossas entrevistadas da SMPM:

Não quero singularizar, mas eu penso que essa é a questão primeira: ter o status de secretaria te permite ter um orçamento e fazer a gestão dessa rubrica. E a partir disso, conseguir também capilarizar pra dentro da administração pública, seja na instância que for. Aqui é a municipal, mas na estadual, na nacional, você consegue... Eu acho que o espaço ele vai se configurando de uma forma mais fluida, você cria fluxo. Acho que é isso. A importância eu acho que é essa. Porque você cria fluxo, para dentro das outras políticas (SMPM, Entrevista 1, 11 de novembro de 2014).

Isso significa também que uma gestão transversal e intersetorial depende – ou é facilitada por - essa configuração na hierarquia entre os setores. Ao colocar-se no mesmo nível dos demais temas de políticas municipais, é facilitada a introdução da temática de gênero – na pauta cotidiana do governo e nas demais secretarias -, e mais direta a possibilidade de elaboração de políticas públicas para mulheres, e até de parcerias intersecretariais.

Porém, o processo de fato não é tão simples assim. A transversalidade não é assumida de forma espontânea ou da noite para o dia em reuniões de governo. Há um papel importante de convencimento. No município de São Paulo, tal qual ocorreu no governo federal, o efeito imediato de criação de uma Secretaria exclusiva foi até contrário, conforme relatou uma de nossas entrevistadas sobre o comportamento de gestores em reuniões com outras secretarias: “- 'Bom, então agora vocês vão cuidar de tudo, mulher é assunto de vocês'. E a gente: - 'Não, mulheres não é assunto nosso, né..., é assunto de todos nós, todas nós, todos temos que estar imbuídos e traduzir isso tudo'.” (SMPM, Entrevista 1, 11 de novembro de 2014).

Isso demonstra que, mesmo com um governo em que a decisão e o apoio de criação de uma Secretaria exclusiva tenha sido oriunda do próprio Prefeito, após a instalação da SMPM,

as demais áreas não se reconheciam imediatamente no papel de colaborar com a realização deste trabalho, de forma integrada e transversal. O apoio e a defesa da temática são esforços e processos contínuos, e tão persistentes a ponto de almejar a mudança cultural que isso exige para a administração pública: mais trabalho integrado e menos divisões burocráticas e departamentais.

O trabalho de aproximação com as demais áreas do governo ocorreu nos moldes da experiência da SPM no governo federal em 2003 e da experiência da Coordenadoria da Mulher na prefeitura de São Paulo em 2001: formação de um grupo intersecretarial para debater o tema, chamado Conexão Mulher. Ao longo dos dois primeiros anos da gestão Haddad, participavam das reuniões mensais 19 das 27 secretarias municipais, onde eram apresentadas as demandas e debatidas as políticas públicas a partir do olhar de gênero. Esse foi um importante passo para começar a introduzir e articular as políticas para as mulheres com as demais secretarias do município, conforme demonstra o relato: “Eu acho que é um pouco por aí que a transversalidade começa a acontecer. Né. Porque também, esse espaço Conexão Mulher, ele passa a ser uma escuta, de como as outras secretarias escutam as suas demandas internas e como elas podem ser trabalhadas.” (SMPM, Entrevista 1, 11 de novembro de 2014).

Há muito esforço dedicado ao convencimento das áreas e à formação de parcerias em políticas públicas, até que se possa dizer que há transversalidade e que existem programas intersetoriais. A integração almejada entre os setores é um processo em construção e que não depende unicamente dos secretários da pasta, apesar de este ser um dos caminhos necessários. Conforme vimos nas teorias de implementação em gestão pública, não se pode ignorar também o funcionalismo público como um todo, especialmente os *street-level bureaucrats*, que são os implementadores das políticas lá na ponta. A construção de uma relação positiva com os funcionários dos diversos níveis de governo é uma estratégia importante para o enraizamento das políticas públicas para mulheres. Conforme aponta a autora:

A construção de uma relação positiva com o funcionalismo público (...) é central para uma mudança de padrões culturais, na transformação da máquina administrativa e na efetivação das políticas de governo como políticas ativamente antidiscriminatórias. O não-engajamento dos servidores públicos torna praticamente impossível uma mudança do padrão da relação do Estado com a população, uma vez que são eles os agentes diretos desta relação.

(...) Para uma área de políticas para as mulheres, centra-se no desafio de inserir um novo conteúdo nos processos de formação e requalificação e introduzir uma perspectiva crítica das práticas existentes, e geradora de

novas práticas, na atuação do funcionalismo público. (DELGADO, 2007, p. 178-9).

A realização de capacitações na área de gênero para os funcionários públicos é, portanto, de suma importância para a política se estruturar. Essa formação deve ser realizada não apenas nos serviços diretos especializados, para garantir a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência (ou qualquer situação de desigualdade de gênero), mas também nos setores de relação indireta com a Rede de Atendimento, e, especialmente, nas áreas que podem se configurar como “portas de entrada” para essas mulheres: na saúde, na educação, na assistência, na justiça, por exemplo.

A dimensão desta tarefa em uma prefeitura como a de São Paulo é enorme: são mais de 130 mil servidores ativos só da administração direta, sem contar as dezenas de milhares de funcionários da rede indireta que trabalham nas organizações sociais da saúde e na educação. Tal tarefa requer atividades sistemáticas e de qualidade, para quase todos os órgãos e setores da administração pública municipal.

Na Prefeitura de São Paulo algumas iniciativas foram desenvolvidas desde a experiência da Coordenadoria da Mulher no início da década de 2000, e foram ampliadas com a SMPM. A partir dos primeiros contatos com as demais secretarias no Conexão Mulher, a SMPM desenvolveu um trabalho dirigido para atuar em conjunto com secretarias específicas, que envolvia não apenas a capacitação de profissionais de cada uma dessas áreas, mas também a definição de relações de parcerias “bilaterais”. Neste sentido, projetos pontuais têm sido desenvolvidos com mais de dez secretarias/áreas, conforme veremos a seguir.

Em parceria com a área de assistência social, a SMPM formou um grupo técnico para a elaboração de um protocolo único de atendimento das mulheres, tendo em vista os serviços prestados tanto pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) como pela SMPM, como por exemplo, o abrigo de mulheres e o atendimento nos Centros de referência. O objetivo é capacitar os profissionais da SMADS para que se tenha o mesmo atendimento às mulheres em qualquer equipamento da Prefeitura, isto é, a partir da compreensão de uma abordagem com o rompimento da desigualdade de gênero. Segundo a entrevistada da SMPM, isso significa romper com alguns vícios da área de assistência, que tem como foco a família e não a mulher, e que acaba recaindo, muitas vezes, nos atendimentos às mulheres em situação de violência. Conforme explica:

[A SMADS] tem que trabalhar com essa mulher pra ela romper com essa cultura [machista], para ela sair dessa condição de submissão. E isso é o

recorte de gênero. Só que a Assistência Social tem uma outra perspectiva porque ela trabalha com todos os atores que precisam. Então, tem uma perspectiva de abordar a família e tem a perspectiva de não romper alguns vínculos da família... E a nossa perspectiva é se pra essa mulher, pra ela ter autonomia, pra ela romper com essa situação de submissão, romper com essa família que está promovendo essa violência contra ela, nós vamos dar força pra essa mulher! Né? Porque a gente quer trabalhar com o empoderamento, nós trabalhamos com o empoderamento da mulher. E a Assistência Social trabalha com a perspectiva da família. Então a gente fez essa conversa. E essa conversa não é uma conversa simples. Mas ela é necessária. (SMPM, Entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

A perspectiva de capacitação tem, portanto, o objetivo de sensibilizar para a questão de gênero e de instruir para o atendimento especializado – quando o caso. Outra parceria neste sentido é desenvolvida com a Guarda Civil Metropolitana (GCM), a partir do Projeto “Guardiã Maria da Penha”. Uma parceria que também envolve o Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) do Ministério Público de São Paulo, tem o objetivo de acompanhar as mulheres com medidas protetivas deferidas para garantir sua segurança no local de trabalho e de residência. Para este projeto, uma equipe da CGM é capacitada sobre direitos da mulher, sobre os serviços da Rede especializada e as formas de abordagem e treinada para acompanhar os casos.

Com a área de saúde foi realizado um trabalho de sensibilização sobre direitos sexuais e reprodutivos. Além do seminário sobre violência sexual, a SMPM publicou em parceria com a Saúde materiais com todos os serviços da Prefeitura que atendem a violência sexual. Um dos hospitais municipais (Hospital “Jabaquara”) voltou a atender o serviço de abortamento legal e houve uma ampliação dos atendimentos da saúde da mulher.

As parcerias supracitadas têm um objetivo claro de atuação conjunta, visando somar forças para o enfrentamento da violência, ao criar projetos e ações comuns. Com outro viés de parceria, outras áreas têm colaborado para trabalhar a questão de gênero em suas políticas públicas e para capacitar seus profissionais. Trata-se, portanto, de um investimento para alcançar a transversalidade de gênero. É o caso da Secretaria de Habitação (SEHAB), que em cooperação com a SMPM tem promovido um trabalho de facilitar o acesso de mulheres vítimas de violência à moradia, seja via inclusão em programas de habitação, seja com aluguel social. Também é o caso da Secretaria de Serviços com o serviço de iluminação pública, que visa adequar a iluminação pública em locais de incidência da violência sexual contra as mulheres no período noturno.

A Secretaria do Trabalho tem promovido um serviço de atendimento específico para mulheres para esclarecer a nova legislação trabalhista sobre o emprego doméstico. A

Secretaria do Transporte tem promovido campanhas de combate ao assédio sexual nos meios de transporte público. Outras áreas de destaque são a educação e a cultura, que além da capacitação de seus profissionais, especialmente os professores da rede pública, inauguraram uma Biblioteca Temática Feminista “Cora Coralina”. Por fim, o diálogo com as subprefeituras, que geraram frutos para que os Conselhos participativos se tornassem paritários (entre homens e mulheres) para incentivar a participação feminina nas atividades políticas, inclusive com a publicação de um decreto regulamentador (Decreto Nº 56.021/15).

Esses são os trabalhos realizados visando a transversalidade e até a intersectorialidade da política de gênero no município. Apesar de tímida, e com projetos pontuais, parece avançar com essa proposta. Contudo, ainda muito percebida como relações “bilaterais” ou relações de parceria, e com muito incentivo e articulação por parte da SMPM. Contempla-se, também, a proposta de capacitação dos profissionais dessas áreas, que a partir dos projetos começam a ter contato com a temática de gênero e a refletir sobre as mudanças culturais endógenas da administração e exógenas da cultura e tolerância machista.

Talvez o que exista de mais próximo de uma construção intersectorial para as políticas para mulheres na Prefeitura de São Paulo, que envolve a integração não apenas física, mas em termos de fluxo e parceria, é o projeto da futura Casa da Mulher Brasileira. Este projeto do governo federal prevê a criação de um centro de referência com todos os serviços integrados em um único local, não apenas municipal, mas também estadual, como Juizado, Ministério Público, Defensoria Pública, delegacia, atendimento psicológico, social, promoção da autonomia econômica e espaço para o cuidado das crianças. Porém, como ainda não está em funcionamento, mas em construção, não é possível fazer uma avaliação concreta da relação estabelecida entre os setores, se de fato há cooperação e integração, como pressupõe um programa intersectorial. Mas em termos de elaboração da política, esta proposta é a que mais se aproxima do alto grau de intersectorialidade.

Todavia, a institucionalização – via criação de serviços e equipamentos - não é o único canal em que a política de gênero precisa se debruçar para que ela se concretize. Ter os serviços e equipamentos em funcionamento e disponíveis, e funcionários capacitados para o atendimento, não garante a mudança que se almeja, qual seja, *a superação das desigualdades e a promoção da justiça social e o empoderamento das mulheres*. É preciso que a mulher conheça a possibilidade de mudança, deseje-a e sinta-se capacitada para realizá-la. Isto é, precisa haver uma gestão adequada dessa política. Conforme depoimento da gestora da SMPM:

Porque o equipamento lá, a casa lá, bonitinha, pintadinha ou não, se não tiver atuação extra-muros não vai acontecer nada. Então, ali procura-se estabelecer uma conexão não apenas com o governo local para estabelecer essa ligação com a política local, mas também com as moradoras, né. Então, buscando estar em contato não só com o movimento de mulheres, feministas de um modo geral na cidade, mas assim, com a mulher que mora lá. Então, buscar fazer atividades para que elas venham para dentro dos equipamentos, seja ele de referência, de cidadania, enfim. (SMPM, Entrevista 1, 11 de novembro de 2014).

Nos dados nacionais da violência, vimos que a quantidade de mulheres que afirmam já ter sofrido alguma violência de gênero, conforme as pesquisas domiciliares ou de opinião, é infinitamente maior do que a quantidade de mulheres que recorrem aos serviços de saúde ou mesmo de orientação especializada. Nos dados municipais, as mulheres que utilizam o serviço da saúde correspondem a aproximadamente 10% das que notificam alguma ocorrência na delegacia, que é, por sua vez, muito menor do que o número de mulheres em situação de violência nas cidades. As gestoras públicas da SMPM estimam que apenas 10% da violência registrada nas delegacias, por exemplo, vão para os serviços especializados (SMPM, entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

Essa situação é ainda mais alarmante ao analisar os indicadores de atendimento dos serviços da SMPM especializados para mulheres em situação de violência:

Tabela 16-Indicadores dos atendimentos às mulheres da Cidade de São Paulo. 2012 e 2014.

Indicadores	2012	2014
Mulheres atendidas pelos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs)	23.980	6.018
Mulheres que buscaram e receberam orientações sobre seus direitos junto à rede especializada de enfrentamento à Violência, da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres (SMPM).	13.135	19.599
Mulheres em situação de violência acolhidas nos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) e encaminhadas aos serviços especializados da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres	1.495	1.595
Mulheres em situação de violência atendidas pela rede especializada de enfrentamento à Violência, da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres (SMPM)	1.035	1.045

Fonte: Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo²⁰. 2015

O número de mulheres em situação de violência atendidas e encaminhadas pela Rede (1.595) corresponde a menos de 02% do número de mulheres que notificaram BO nas

²⁰ <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/> Acessado em 27/jan/2016.

delegacias (85.342) no mesmo ano (2014). Isso aponta para dois possíveis problemas: primeiro, as mulheres não sabem dos seus direitos e dos serviços disponíveis – isto é, não estão “empoderadas” -, e segundo, que as mulheres em situação de violência que buscam alguma ajuda não são encaminhadas de forma adequada aos serviços especializados.

Diante dessa situação, temos que a publicização das informações é uma das condições para essa política funcionar. Assim, para além da publicidade nos veículos de mídia, o contato, a divulgação, a parceria com mulheres de fora do governo, como movimentos feministas, movimentos de mulheres, ONGs feministas, por exemplo, é fundamental. Esses movimentos fazem parte de uma lógica importante da implementação das políticas públicas sociais: além de atores centrais para pressionar por mudanças na ação do Estado, são atores centrais para o reconhecimento da política e para sua divulgação. Todavia, é preciso ter clareza que não são suficientes, são um dos fatores a serem levados em conta.

Além deles, a política de mulheres precisa se preocupar com os encaminhamentos nos serviços públicos, principalmente da Rede de Atendimento, e aqueles que podem ser as portas de entrada. A capacitação dos funcionários deve resolver parte desse problema, mas ainda não tem se mostrado completamente capaz. A criação das DDM tinha o intuito de tornar a delegacia um serviço especializado para mulheres em situação de violência, com os funcionários capacitados, e integrado à Rede de Atendimento, isto é, orientado para fazer os encaminhamentos necessários. Porém, não tem sido esta a realidade dos fatos:

Então, a expectativa é que a delegacia da mulher atendesse melhor. Mas mesmo assim não são todas que atendem como parte da Rede - que ela tem que funcionar como Rede, se não, a gente não consegue ajudar essa mulher a romper com a situação [de violência]. Então, a maioria das delegacias, inclusive a delegacia da mulher, a gente conversa muito com elas e a gente fala pra elas que a gente tem esse guia [me mostra o guia], que é um guiazinho onde tem os serviços da Assistência Social, tem os nossos serviços [da SMPM], e tem os serviços da violência sexual, inclusive, né. Para, ao receber a mulher, ela fazer o boletim de ocorrência e dizer pra essa mulher que ela pode ter um apoio social, um apoio psicológico... Mas elas não dizem. (...). As delegacias comuns são piores, porque às vezes nem quer fazer o boletim de ocorrência. Né. Menospreza a mulher, critica, e tal, 'a senhora já apanhou outra vez, a senhora tá aqui de novo, eu nem vou fazer o boletim de ocorrência porque semana que vem a senhora tá aqui de novo'!... (SMPM, Entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

A qualidade do atendimento perpassa por diversos fatores que precisam de atenção quando tratamos de uma política social nova e ainda *contra-hegemônica*, isto é, que desafia os atuais padrões sociais predominantes – o patriarcado. Capacitar os funcionários pode lograr resultados para uma parcela deles, mas não para todos. Por isso, a política de gênero tem

lançado mão da estratégia de trabalho em rede, que pressupõe além do encaminhamento correto das mulheres, uma parceria para realizar o trabalho com mais eficiência e de forma integrada. A SPM sistematizou documentos de formação sobre as redes e tem incentivado sua formação nos municípios. São duas as redes a que a SPM se refere, conforme analisamos no segundo capítulo: a Rede de Atendimento e a Rede de Enfrentamento à violência. A primeira refere-se aos serviços, órgãos e equipamentos públicos que temos apresentado ao longo deste capítulo, e pressupõe a compreensão de integralidade e humanização do atendimento. O trabalho de capacitação dos funcionários, o incentivo à formalização de parcerias e a intersectorialidade perpassa por essa rede. A segunda é a Rede de Enfrentamento à Violência, que além da Rede de Atendimento, incorpora os atores da sociedade civil – ONGs, movimento de mulheres, movimentos feministas.

Muitas vezes essas duas Redes se confundem ou acabam por se restringir à primeira, envolvendo pouco as ONGs, movimentos e outros serviços prestados no município. Na cidade de São Paulo a Rede de Enfrentamento tem se organizado no nível regional (intramunicipal), divididas entre as zonas, norte, sul, leste, oeste e centro. Essa ação começou a ser desenvolvida na gestão anterior (gestão Kassab), e tinha o intuito de promover ou aumentar o diálogo entre os serviços locais de atendimento às mulheres em situação de violência para mapeá-los e desenhar os fluxos desse atendimento. Essa política tem se fortalecido no município de São Paulo, somando a perspectiva de formação dos funcionários envolvidos, principalmente com Seminários e diálogos abertos realizados nos CCM e CRM de cada região. A SMPM tem incentivado essas ações, conforme relato da entrevistada:

A nossa expectativa é que ela [a Rede de Enfrentamento] se fortaleça no nível regional, porque, como a cidade de São Paulo é muito grande, e o deslocamento é cruel, né, a gente tenta fazer com que na região a gente consiga fortalecer essas redes, né. Então a gente tem a articulação dos serviços, aqui na zona leste é o que está mais articulado, né, a Rede de Enfrentamento da violência lá. Então elas se organizam entre os serviços: defensoria, o juizado, (...), os serviços da Prefeitura – os CRM -, os serviços da saúde, a delegacia, o Ministério Público. Todo mundo se reúne nas regiões, né, e tentam conversar para fortalecer o fluxo (SMPM, Entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

Essas Redes, todavia, têm uma enorme fragilidade, pois dependem, quase exclusivamente, da vontade e do empenho das gestoras locais. Nem todas as regiões da cidade, por exemplo, têm a Rede organizada. A Rede da zona leste é a que melhor funciona, com reuniões periódicas e que tem perdurado há mais tempo, consolidada há mais de quatro

anos. Para os encontros são convidados os parceiros da Rede de Atendimento (CRM, CCM, saúde, assistência, judiciário, delegacias, casas-abrigo) e são abertas para as organizações que tiverem interesse. Na Rede leste, algumas organizações como a Fala Preta!, a Fala Mulher!, a AMZOL e representantes das PLP, participam das reuniões e colaboram com as discussões de fluxo e atendimento na região.

A Rede da zona sul também tem tido boa organização e regularidade. A Rede da zona Norte já teve momentos mais organizados, e voltou a se reunir, conforme a gestora da SMPM, no início de 2015. A Rede da zona oeste nunca conseguiu se organizar, e a Rede do centro, por incentivo da Secretaria municipal começou a se reunir mais recentemente. Este incentivo provocado pela SMPM, por meio da participação de um gestor do gabinete nos encontros das Redes em todas as regiões em que estão organizadas, pode fortalecer institucionalmente essa política. Além disso, a SMPM tem incentivado um encontro anual das redes, como forma de fortalecê-las e de promover uma integração que ultrapasse a perspectiva (intra)regional, em que elas possam interagir, trocar experiências e se reconhecer municipalmente:

As Redes, elas organizam pelo menos um encontro anual, as Redes regionais. (...) No tribunal de justiça tem uma coordenação chamada COMESP (...), que reúne pessoas da segurança, do Estado, do Município, reúne saúde, reúne Ministério Público, e tal, e também faz encontros periódicos, que é uma maneira de fazer, de ter uma articulação mais municipal. (...) Ainda é meio frágil, mas tem algumas coisas interessantes ainda assim. (SMPM, entrevista 2, 04 de novembro de 2015).

Apesar dessa fragilidade em relação à institucionalização da Rede de Enfrentamento à violência, nossa avaliação é que esse modelo de organização nos territórios é muito próximo do que temos conceituado como uma política efetiva de intersetorialidade de gênero. Pois neste espaço se configura a troca de informações, a combinação de fluxos comuns, a agilidade nos encaminhamentos, a capacitação e formação dos gestores, o mapeamento do fluxo e a divulgação da política. O incentivo que falta para viabilizar essa construção está alocado justamente na institucionalização e legitimidade deste espaço, para que ele ganhe mais autonomia e maior peso institucional no sentido de angariar para as reuniões não apenas gestores do *street-level bureaucracy*, mas também dos gabinetes de decisão de todos os setores, e amplie a participação da sociedade civil.

Não obstante, essa é uma realidade ainda distante, mas que parece poder gerar bons resultados se for incorporada menos como uma atividade opcional das regiões e dos serviços e mais como uma política apoiada desde o gabinete. Além disso, precisa ganhar o respaldo dos

demais setores que participam das reuniões, e aí, são envolvidos não apenas o município, mas os serviços de responsabilidade do governo estadual. A transversalidade precisa estar mais fixada nas outras secretarias, para que o trabalho intersetorial da Rede de Enfrentamento seja ampliado. Em se tratando de um município grande como São Paulo, podemos dizer que a Rede poderia angariar até poder deliberativo nas ações regionalizadas. A intersetorialidade de fato, que inclui maior integração dos setores, poderia se estabelecer a partir dessa experiência. Mas ainda há um longo caminho a ser percorrido.

3.2.2 Dessemelhanças na RMSP: as cidades de Poá e Ferraz de Vasconcelos

A Região Metropolitana de São Paulo²¹ (RMSP) é composta por 39 municípios, distribuídos em 7.943,82 Km², e abriga mais de 20 milhões de habitantes. Também conhecida como Grande São Paulo, é a maior metrópole do país, e concentra a maioria das sedes das empresas, complexos industriais e financeiros, que controlam as atividades econômicas no Brasil. O Produto Interno Bruto (PIB) em 2011 era de 760,04 bilhões e representava mais de 56% do PIB paulista. A maior parte dos municípios (20 dos 39) têm entre 100.000 e 500.000 habitantes, conforme projeção populacional de 2013, sendo a maioria mulher, em uma proporção de 92,1 homens para cada 100 mulheres.

Dentre os municípios da RMSP, 23 possuem organismo governamental de política para mulheres (OPM), sendo apenas 9 deles secretarias exclusivas, localizadas nos seguintes municípios: Barueri, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Jandira, Poá, Rio Grande da serra, São Paulo e Taboão da Serra. Nos demais, em que os OPM estão subordinados a outras secretarias, pelo menos sete estão atrelados à área de Assistência. Totalizam onze os municípios que dispõem de orçamento específico para o órgão responsável pelas políticas para mulheres, e apenas seis haviam elaborado até 2013 o Plano Municipal para Mulheres (IBGE/MUNIC, 2013).

Ao levantar os municípios que possuíam serviços especializados de atendimento a mulheres em situação de violência, levando em consideração equipamentos como os CRM, as DDM, casa-abrigo, ou núcleos especializados da saúde ou da justiça, apenas 16 responderam positivamente para pelo menos um deles. Foram 15 os municípios que afirmaram promover capacitação em gênero para funcionários da Prefeitura e/ou demais mulheres interessadas. Conselho Municipal da Mulher já existia em 22 dos 39 municípios. Em relação à gestão

²¹ Ver anexo 1.

municipal, 26 cidades afirmaram desenvolver na área de políticas para mulheres, programa, projeto ou ação em cooperação, convênio e/ou articulação, com o governo federal, governo estadual ou com os dois. Além disso, 22 municípios dizem articular com outros órgãos municipais a incorporação da questão de gênero na formulação e/ou implementação de políticas, isto é, buscam promover a transversalidade de gênero.

Esses dados nos mostram que a própria RMSP tem uma realidade bastante diferente da média dos municípios brasileiros. A oferta de serviços e a presença de órgãos destinados a elaborar, discutir e promover políticas para mulheres são bastante significativos, e que, na maioria deles (85%), pelo menos alguns desses equipamentos, serviços, órgãos estão presentes. Poucos são os municípios que conjugam ausência de OPM, de serviços especializados, de orçamento específico e de Plano Municipal para Mulheres, isto é, que não conseguiram iniciar a institucionalização de serviços e órgãos especializados para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Nesta situação se encontram 16 cidades (40%), a maioria com menos de 100 mil habitantes, mas 8 delas possuem ao menos o Conselho da Mulher, e sete conseguem atrair convênios ou projetos em cooperação com os governos federal ou estadual. Apenas seis cidades (15%) declararam não possuir nenhuma dessas alternativas: Itapecerica, Juquitiba, Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis, Santa Isabel e Santana de Parnaíba. Os dados de institucionalização dessas políticas na RMSP estão presentes na tabela abaixo, conforme dados da IBGE/MUNIC (2013).

Tabela 17- Institucionalização na RMSP. Equipamentos, serviços e órgãos na área de políticas públicas para mulheres. MUNIC (2013).

Municípios	População		Institucionalização							
	2010 (IBGE)	2013 (estimativa MUNIC)	OPM	Serviços Especializados de Atendimento à Violência	Plano Municipal	Cooperação, convênio e/ou articulação em gênero	Orçamento específico	Promove capacitação gênero	Articula a incorporação da questão de gênero nas políticas	Conselho Municipal
RMSP	19 683 975	20 775 117	23 sim (9 exclusivas)	16 sim	06 sim	26 sim	11 sim	15 sim	22 sim	22 sim
Arujá	74 905	81.326	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Barueri	240 749	256.756	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Biritiba-Mirim	28 575	30.492	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Caieiras	86 529	93.215	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Cajamar	64 114	69.584	Setor subordinado a outra secretaria	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Carapicuíba	369 584	387.788	Setor subordinado a outra secretaria	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Cotia	201 150	220.941	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Não aplicável	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Diadema	386 089	406.718	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Sim	Sim, por previsão legal	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Embu	240 230	256.247	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Sim	Não	Não desenvolve	Não	Sim	Sim	Não
Embu-Guaçu	62 769	66.273	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Sim	Não	Não desenvolve	Sim	Sim	Sim	Sim
Ferraz de Vasconcelos	168 306	180.326	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Francisco Morato	154 472	164.718	Setor subordinado a outra secretaria	Sim	Sim, sem previsão legal	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Franco da Rocha	131 604	141.824	Setor subordinado a outra secretaria	Sim	Não	Não desenvolve	Não	Sim	Sim	Não
Guararema	25 844	27.679	Secretaria municipal exclusiva	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não	Não	Sim	Sim
Guarulhos	1 221 979	1.299.249	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Sim, sem previsão legal	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Itapeerica da Serra	152 614	163.363	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Itapevi	200 769	217.005	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Itaquaquecetuba	321 770	344.558	Secretaria municipal exclusiva	Não aplicável	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Jandira	108 344	116.041	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Juquitiba	28 737	30.239	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Mairiporã	80 956	88.883	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Mauá	417 064	444.136	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Mogi das Cruzes	387 779	414.907	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Não aplicável	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Osasco	666 740	691.652	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pirapora do Bom Jesus	15 733	17.091	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Poá	106 013	112.015	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Sim, sem previsão legal	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Ribeirão Pires	113 068	118.871	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Rio Grande da Serra	43 974	47.142	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Salesópolis	15 635	16.462	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Santa Isabel	50 453	53.784	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Santana de Parnaíba	108 813	120.998	Não	Não aplicável	Não	Não desenvolve	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
Santo André	676 407	704.942	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Sim	Sim, sem previsão legal	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
São Bernardo do Campo	765 463	805.895	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
São Caetano do Sul	149 263	156.362	Setor subordinado à secretaria de Assistência	Não aplicável	Sim, sem previsão legal	Sim	Não	Não	Sim	Não
São Lourenço da Serra	13 973	14.874	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não
São Paulo	11 253 503	11.821.876	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Suzano	262 480	279.520	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim
Taboão da Serra	244 528	264.352	Secretaria municipal exclusiva	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Vargem Grande Paulista	42 997	47.013	Não	Não aplicável	Não	Sim	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Sim

Fonte: MUNIC/IBGE, 2013. IBGE, Censo 2010. Elaboração própria.

A RMSP é dividida em seis regiões administrativas: Leste, Oeste, Norte, Sudeste, Sudoeste e São Paulo. Duas cidades da região Leste, vizinhas entre si e fronteira com São Paulo, que destacaremos em nossa análise, são Ferraz de Vasconcelos e Poá. A primeira delas, com mais de 180 mil habitantes (2013) e densidade demográfica de 5.692,55 (hab/km²), possui índice de desenvolvimento humano (IDHM) de 0,738, assumindo a 823^a posição dentre os 5.565 municípios avaliados em 2010. O PIB municipal gira em torno de 2,5 bilhões e em 2013 teve sua receita orçamentária na ordem de 260 milhões. A segunda cidade, Poá, abriga uma população de 112 mil habitantes, densidade demográfica de 6.141,05 (hab/km²), e IDHM de 0,771, ocupando a 220^a posição. O PIB municipal em 2013 foi de 5,2 bilhões e receita orçamentária de cerca de 330 milhões.

O interessante ao destacar estes dois municípios, que compartilham regiões e realidades próximas, é que suas prefeituras lidam de forma adversa com a questão da promoção da igualdade de gênero e do enfrentamento à violência contra a mulher. Enquanto em uma delas é possível verificar a existência de uma Secretaria exclusiva, é signatária desde 2008 do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e tem realizado atendimentos de mulheres em situação de violência, a Prefeitura de Ferraz não criou nenhuma instância no poder executivo municipal para elaborar políticas para mulheres na cidade, apenas criou o Conselho Municipal da Mulher, que não tem poder para oferecer serviços da Rede especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência.

Independente disso, os dois municípios têm registro de violência de gênero. Segundo o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015), foram registrados, entre 2009 e 2013, 17 homicídios de mulheres em Ferraz e 9 em Poá. A taxa de homicídio feminino em Ferraz de Vasconcelos é de 3,9, assumindo a 831^a posição dentre os municípios brasileiros, e em Poá de 3,3, ficando na 996^a posição.

Em 2014, a Central de atendimento à Mulher (Ligue 180) realizou 39 atendimentos na cidade de Poá e 30 na cidade de Ferraz, o que demonstra uma taxa de registro da população feminina (por 100 mil mulheres) de 71,29 naquela e de 34,83 nesta. A cidade de São Paulo registrou taxa superior a esses dois municípios em 2014, de 82,82 atendimentos para cada 100 mil mulheres. A maior parte destes atendimentos corresponde a encaminhamentos para outros serviços, como Polícia Militar, Polícia Civil ou atendimento de Direitos Humanos (Disque 1000). Outra parte corresponde à busca por informações, seguido de encaminhamentos de mulheres em situação de violência aos serviços especializados mais próximos de sua residência ou local de ocorrência (SPM-PR, 2014a).

Ao analisar os dados de denúncia da violência contra as mulheres nas delegacias de cada cidade no ano de 2014, verificamos que os números não são baixos. Em Ferraz de Vasconcelos foram registradas 1.714 ocorrências de violência física, psicológica, moral e econômica contra mulheres, e em Poá, 1.111 casos. Ao comparar as taxas (a cada 10 mil mulheres) dessas denúncias pela população feminina de cada município temos números próximos: em Ferraz é de 203,1 e em Poá de 199,0. Os números estão disponíveis na tabela abaixo.

Tabela 18- Boletins de Ocorrência de violências contra as mulheres notificados nas delegacias. Ferraz de Vasconcelos e Poá. SSP-SP. 2014.

Boletins de Ocorrência SSP-SP 2014 Ferraz de Vasconcelos-SP Violência contra a mulher			Boletins de Ocorrência SSP-SP 2014 Poá-SP Violência contra a mulher		
Tipo de Violência	No.	%	Tipo de Violência	No.	%
Ameaça	769	44,9%	Ameaça	446	40,1%
Lesão corporal	410	23,9%	Lesão corporal	315	28,4%
Difamação, Injúria e Calúnia	414	24,2%	Difamação, Injúria e Calúnia	261	23,5%
Dano	51	3,0%	Dano	40	3,6%
Dignidade Sexual	41	2,4%	Dignidade Sexual	39	3,5%
Homicídio qualificado consumado	5	0,3%	Homicídio qualificado consumado	5	0,5%
Homicídio qualificado tentativa	5	0,3%	Homicídio qualificado tentativa	-	0,0%
Maus tratos	10	0,6%	Maus tratos	-	0,0%
Constrangimento ilegal	9	0,5%	Constrangimento ilegal	5	0,5%
TOTAL	1.714		TOTAL	1.111	

Fonte: LAI/SSP-SP, 2015. Elaboração própria.

A ameaça é o crime de maior frequência nas denúncias realizadas por mulheres em delegacia, seguido por violência física, especificamente lesão corporal, e a violência psicológica e moral de difamação, injúria e calúnia. Esses dados demonstram regularidade quando comparados à cidade e ao Estado de São Paulo, pois são as mesmas ocorrências que lideram nas delegacias. Juntas, esses crimes representam mais de 90% dos casos.

No município de Ferraz de Vasconcelos, sob as últimas gestões (2005 a 2015) dos prefeitos do PSB, PSDB e PMDB, não foram criados organismos para elaboração, implementação e gestão de políticas para mulheres na cidade. Sem destinação de recursos específicos, não há programas de capacitação em gênero nem articulação de políticas específicas ou convênio com governos federal ou estadual. O município não conta com casa-abrigo para mulheres, nem delegacia de defesa da mulher (DDM). Apenas em 2008 foi criado o Conselho da Mulher, alocado no Centro de Integração da Cidadania (CIC), programa da Secretaria da Justiça, que incentiva a participação e representação da sociedade civil.

O trabalho do Conselho girou em torno da pressão para a criação de serviços e equipamentos especializados ao atendimento a mulheres em situação de violência. A nova presidenta do Conselho relatou uma primeira tentativa de implementação de uma área específica de atendimento a mulheres na delegacia da cidade, com a proposta de criação da chamada “sala rosa”, em que as mulheres deveriam receber atendimento especializado e humanizado nas situações de violência doméstica e familiar. Um dos grandes problemas relatados dizia respeito à desqualificação deste atendimento nas delegacias, em que mulheres são maltratadas e seus problemas rejeitados: “A delegacia ainda discrimina, não atende, não faz o Boletim de Ocorrência... Eles não fazem! Por isso que é importante a sala [rosa] lá.” (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015). Todavia, este projeto não se concretizou, principalmente por falta de funcionários capacitados da própria delegacia e da Prefeitura, que deveria designar algum profissional responsável para acompanhar os casos. Conforme relata nossa entrevistada sobre a implementação da sala rosa:

Mas não deu em nada, com a sala pronta lá... (...). E a própria delegacia não deu aquela abertura que a gente precisava. Por outro lado, precisaria de funcionários da prefeitura também, e não estava preparado. E aí acabou que não deu em nada (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015).

Ao ser indagada acerca dos encaminhamentos possíveis para mulheres em situação de violência, se elas eram encaminhadas para outro município ou alguma ONG, a resposta da entrevistada foi categórica: “Não. [A mulher em situação de violência] Se vira. Literalmente se vira!...”, e completou com o relato de um caso, “...ela [uma mulher toda arrebitada] foi pra delegacia, ficou até três horas da manhã e o delegado investigador falou ‘a senhora não acha que está fazendo hora extra aqui não?’...” (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015).

Outra solicitação do Conselho referia-se à abertura de uma casa-abrigo, para que as mulheres em situação de violência pudessem ser encaminhadas. Muitas mulheres procuram as representantes do Conselho para solicitar ajuda. Porém, sem a oferta de serviços por parte da Prefeitura, ao Conselho restava apenas o acolhimento e a conscientização dos direitos da mulher: “Meu grande sonho sempre foi uma casa de acolhimento. Eu fico muito indignada quando alguém nos procura, você faz todo trabalho de conscientização, e quando alguém te procura o que você tem pra oferecer? Nada! Absolutamente nada!” (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015).

A ausência de políticas públicas para mulheres torna a situação mais complicada. As

estatísticas ficam subdimensionadas, pois, conforme o relato, “as mulheres se viram”, isto é, não procuram ajuda nos serviços públicos e recorrem muito mais à ajuda da família e dos conhecidos. O único órgão disponível – o Conselho -, não conta com recursos financeiros, com a hierarquia necessária ou com poder suficiente para definir e criar novas políticas. Nem é este seu papel. Mas diante desta situação, um dos pedidos do Conselho foi a criação de uma Coordenadoria da Mulher, que há anos está parado na Prefeitura sem resolubilidade.

O diálogo das representantes do Conselho da Mulher em Ferraz tem sido mais próximo da Secretaria de Assistência Social, principalmente com o (único) CREAS da cidade, que atende no mesmo local (ambos ficam no CIC). Por ser um Conselho paritário, algum representante da Assistência acompanha as reuniões. Mesmo assim, críticas são feitas em relação ao alcance dessa representação do poder público:

[O Conselho] Infelizmente é paritária (*sic*), mas a parte do poder público não faz o que deveria fazer junto ao poder público. Até fazem algumas ações, tipo, a promoção, tal, mais assim, de pressionar... Foi pedido pelo conselho a Coordenadoria da Mulher, e ainda tá enroscado lá na Prefeitura. E não tem coordenadoria, não tem secretaria, não tem nada, não tem uma casa de acolhimento. Quem faz esse meio campo é o CREAS (...). Mas, assim, fazem o básico do básico, porque não tem pra onde encaminhar (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015).

Mesmo sendo um município vizinho de outros municípios que possuem órgãos e equipamentos para mulheres em situação de violência, não há uma política que possibilite o encaminhamento de mulheres para utilizar o serviço de outra cidade. O único serviço que tem sido pensado e criado de forma integrada regionalmente são as casas-abrigo. Talvez por sua particularidade de necessitar de um endereço sigiloso, talvez por se tratar de um serviço especializado com alto custo de manutenção, condições muito difíceis para os municípios pequenos. Na RMSP tem sido comum a formação de consórcios regionais que dividem custos e encaminhamentos para este serviço. O consórcio do ABC é o mais antigo e famoso, mas também os municípios da região Leste da Grande São Paulo, da área denominada de Alto Tietê, tem conseguido implementar esse serviço de forma compartilhada. Até o momento, existe um abrigo na cidade de Suzano, cujo serviço pode ser compartilhado com os demais municípios vizinhos do Alto Tietê.

Para os demais serviços da Rede de Atendimento especializada, não há opções na cidade de Ferraz de Vasconcelos. O atendimento jurídico, por exemplo, fica sob respaldo da OAB, que difere do atendimento especializado da Defensoria Pública, por exemplo, e não consegue promover a mesma política de inclusão e orientação das mulheres em condições

mais vulneráveis como o fazem na cidade de São Paulo. Diante disso, mesmo uma Coordenadoria ou uma Secretaria exclusiva precisaria batalhar por recursos e parcerias para mudar a situação e implementar os serviços que a cidade não possui. Por si só, na opinião da entrevistada, o órgão de política para as mulheres não seria capaz de mudar a realidade. A diferença, todavia, aloca-se na legitimidade e no respaldo político e financeiro que este órgão precisaria ter ao ser criado. Além de vontade política e de pessoas comprometidas, seria necessário agregar aqueles elementos. Conforme aponta:

Assim. Com pessoas comprometidas, com entendimento que tem que buscar fora, que tem que buscar parceria...Porque aqui, como não tem... o pessoal da... da... promoção social são muito engajado (sic), mas se você não tem instrumentos.... Por exemplo o CREAS, mesmo eles dando assistência, o que mais que eles podem fazer? A assistência que eles dão é psicológica. E o resto? Se nem eles são respeitados quando mandam alguém pra lá [pra delegacia]... (Conselho de Ferraz, Entrevista 1, 27 de outubro de 2015).

Nesse contexto, a vontade política não basta para que um tema – ou um problema perverso (*wicked problem*) e contra-hegemônico – como o da igualdade de gênero ganhe espaço e efetividade na política municipal. Conforme o relato, a área de Assistência tem sido o setor responsável por atender uma parcela dessa população e quem tem tido maior envolvimento com a causa. No serviço realizado pelo CREAS, vontade política não falta. Mas, em uma cidade de mais de 180 mil habitantes, existe uma única assistente social do CREAS responsável pela área de violência da família, que trabalha de forma conjunta os problemas de violência contra a mulher. Conforme seu relato: “Que aqui no município só tem a questão aqui do CREAS, né. Para orientar, para conversar, para fazer visita domiciliar. Mas não tem algo mais abrangente. Mais específica.” (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015).

Com este serviço realizado pelo CREAS, são efetuados em torno de 80 atendimentos por mês. São 80 famílias mapeadas e acompanhadas pela assistente social mensalmente. Prioritariamente nas áreas de maior vulnerabilidade social, onde a assistente social entrevistada crê haver um número maior de casos de violência doméstica e familiar e de maior necessidade de ajuda do CREAS.

Porém, o número de atendimentos varia de acordo com a funcionária encarregada, não de acordo com a demanda da cidade, conforme relata nossa entrevistada sobre o atendimento realizado anteriormente:

Atualmente aqui no CREAS, eu tenho 80 casos de violência doméstica. Eu tô atendendo 80 casos. (...) Mas tinha uma demanda aí reprimida. Que que acontece? É... Existia uma técnica, e a técnica atendia 40 casos; e o resto ela não ia dar conta e ficava na demanda reprimida (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015).

Muitos casos são encaminhados pelo Conselho Tutelar ou pelo CRAS, as chamadas principais “portas de entrada” dos casos atendidos no município. Ao perguntar sobre o comportamento das delegacias, um relato muito próximo ao da outra entrevistada foi apresentado:

Não é falado do nosso equipamento CREAS lá na Delegacia, não é esclarecida a situação na Delegacia se tem atendimento pra elas se direcionarem aqui, no equipamento diretamente. É de uma forma indireta, informal, (...), a maioria que eu recebo aqui sempre é relato do conselho Tutelar (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015).

Um dos principais problemas identificados, portanto, é a falta de diálogo e, principalmente, de conscientização do tema por parte dos serviços do município. A delegacia, principal canal ao qual recorrem as mulheres para relatar crimes de violência de gênero, responde à essa demanda com um desserviço, ao desqualificar o crime cometido contra elas e ao omitir informações de encaminhamento para um serviço que pode lhes ofertar algumas alternativas. Apesar de não haver atendimento especializado, o CREAS realiza o acolhimento dessas mulheres, realiza também o encaminhamento aos serviços socioeconômicos, como Bolsa Família ou BCP, auxilia na busca por emprego nas Centrais de Atendimento ao Trabalhador disponíveis na cidade, e com isso, trabalham a autoestima e as fragilidades dessas mulheres.

Todavia, a própria assistente social reconhece as dificuldades para um atendimento mais especializado das mulheres em situação de violência, pois o atendimento não conta com um psicólogo, nem com um advogado – apesar deste último ser obrigatório no CREAS. Não obstante, ela reconhece a necessidade de criação de uma Coordenadoria da Mulher, tal qual postula o Conselho, pedido que apoia integralmente, principalmente para completar esse quadro de funcionários. Em sua opinião:

A Coordenadoria é importante. Mas o nosso município, mediante a demanda que eu tenho aqui de 80 casos e só eu como técnica para atender, na minha opinião, esse trabalho teria muito mais qualificação – não que não tenha qualidade, tem qualidade -, mas ficaria muito mais qualificado, se a Secretaria de Assistência Social fizesse convênios com entidade que trabalha

especificamente com a violência doméstica. Sabe assim, de ter as entidades, igual tem as entidades em São Paulo, que tem assistentes sociais e psicólogo, porque elas se debruçam àquele segmento, elas se debruçam àquela ação, né, a entidade vai fazer todo o trabalho. Por que? Porque se tem uma demanda aqui no CREAS, poderia o CREAS ficar de intermédio na supervisão do serviço (...) não na atuação. (...) Seria o convênio com entidades sociais que fazem o trabalho com a questão da violência doméstica (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015).

Isso demonstra a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência de gênero. O CREAS alcança essas mulheres apenas quando a violência de gênero está vinculada a outros problemas familiares, de violência e vulnerabilidade social e econômica da família (especialmente contra crianças e adolescentes, via Conselho Tutelar). Se, por um lado, consegue alcançar as famílias em maior vulnerabilidade do município, por outro, não consegue fazê-lo sob o olhar específico de gênero. Na visão da gestora de São Paulo, conforme citamos anteriormente, a Assistência Social trabalha sob a abordagem da família, o que muitas vezes não é adequado para conseguir promover a autonomia da mulher e para ela romper com a relação de submissão. Muitas vezes é a própria lógica da família que perpetua e permite a violência contra ela, que impede a busca por autonomia e que, sem uma abordagem separada do resto da família, a mulher não será empoderada de suas condições. Conforme relato da assistente social: “Com os atendimentos, eu vou ver a parte mais social delas. Depois que eu vejo toda a parte social e socioeconômica **da família**, aí eu vou pensar nas outras estratégias que é do fortalecimento.” (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015 – destaque nosso).

A abordagem é voltada para famílias em situação de vulnerabilidade, e isso não é um problema, pois o CREAS é o órgão criado exatamente para realizar esse serviço com esse foco. O problema é o atendimento das mulheres em situação de violência ficar somente no guarda-chuva da Assistência. Nessa situação, é comum relatos de casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres que são abordados pela visão da família e pela situação socioeconômica dessa família:

Existem situações que o marido é mais precarizado que ela, sabe? Naquela situação que você vê, é...sabe, o sofrimento estampado também no rosto dele. Então, a questão da violência pelo agressor não é questão de usar droga ou álcool. Vai muito além disso. Vai além das relações sociais. Vai do núcleo onde ele tá inserido na sociedade, daquela precarização do trabalho, da dignidade. Então você vê que o homem também não tinha nenhuma dignidade também. E aí a mulher também toda desassistida, por todos e por todo mundo (CREAS de Ferraz, Entrevista 2, 03 de novembro de 2015 – destaque nosso).

Se os serviços não estiverem alinhados e voltados para uma abordagem de gênero, e que também atrelem a questão de classe e de raça, não haverá ruptura nem enfrentamento da supremacia patriarcal tal qual ela se configura hoje. Esse entrelaçamento, ou essa consubstancialidade, é primordial para compreender a situação e para que as políticas públicas de fato funcionem, no sentido de enfrentar a constituição basilar do problema.

Além disso, se os serviços não sentam juntos, se não traçam uma perspectiva comum, se não buscam elaborar políticas transversais e programas intersetoriais, o enfrentamento da violência de gênero se fragiliza. No município de Ferraz essa situação ficou clara, principalmente ao perceber que o trabalho “oficialmente” realizado pela Prefeitura, uma iniciativa da Secretaria de Assistência Social, é um setor isolado tanto dos demais serviços e sem uma política estruturada. Os parceiros em potencial da área de gênero – saúde, trabalho, educação, justiça, segurança - não se identificam com a causa e têm pouca consciência sobre o problema e sobre como abordá-lo. Isso ocorre não apenas com os funcionários da ponta, os *street-level bureaucrats*, mas também, e principalmente, por parte dos chefes de governo e chefes dos setores/secretarias, que não destinam orçamento específico, não capacitam seus funcionários, e permitem que os esforços se concentrem em pessoas e não em instituições.

Podemos dizer que apesar de um Conselho com lideranças comunitárias engajadas, que exerce sua função de promover a pressão sobre o governo, e também de assistentes sociais que se empenham em melhorar a vida de algumas mulheres, todavia, não há institucionalização de uma política de gênero em Ferraz de Vasconcelos. E o resultado disso, conforme vimos, é que a mulher em situação de violência neste município *se vira, literalmente se vira*.

No município vizinho, em Poá-SP, essa história teve outra direção. Em 2008, por iniciativa do Prefeito Roberto Marques da Silva do PTB a cidade inaugurou a Secretaria Municipal da Mulher (Lei No 3.255/07). Foi uma iniciativa pioneira, pois não havia até o momento nenhuma política voltada para mulheres, e a decisão partiu do próprio governo. O Conselho da Mulher foi criado três anos depois, em 2011, em outro governo, sob a gestão do PDT. De caráter paritário, e reuniões pouco regulares, participam pelo governo das reuniões do Conselho alguma assistente social e algum representante da área jurídica. Porém, não há relatos de movimentos de mulheres atuantes na região, apenas de uma sociedade civil não-organizada, mas participante.

Um dos indícios dessa afirmação é que o município de Poá realizou as quatro

Conferências de Política Para Mulheres, tendo sido a última em setembro de 2015, quando “as mulheres participaram em massa” (Secretaria de Poá, Entrevista 1, 25 de Janeiro de 2016), conforme relato de nossa entrevistada.

Na pesquisa IBGE/MUNIC (2013), foi identificado que o município articulava com outros órgãos municipais a incorporação da questão de gênero na formulação e/ou implementação de políticas, em especial, com a área de educação, assistência social e saúde. Disponibiliza serviços especializados de atendimento à violência contra a mulher, possui Plano Municipal de políticas para as mulheres, mas sem previsão legal.

Da Rede de Atendimento, muitos serviços não estão disponíveis. Não há delegacia de defesa da mulher, apenas delegacia comum; não há casa-abrigo própria, mas recentemente organizaram uma parceria com uma OSCIP para abrigar mulheres; não há Defensoria Pública, contam apenas com o apoio da OAB, da mesma forma que Ferraz de Vasconcelos; e o Centro de Referência é a própria sede da Secretaria, onde os profissionais fazem o trabalho de acolhimento das mulheres, realizam atendimento psicológico e social, ajudam nos encaminhamentos jurídicos, técnicos acompanham as mulheres durante os procedimentos na delegacia e no Fórum, e auxiliam na busca de emprego quando desejado.

As principais portas de entrada relatadas foram os CRAS e o CREAS da cidade, bem como os serviços de saúde (unidades básicas e os hospitais), além das mulheres que buscam ajuda ao passar na frente da sede da Secretaria, onde funcionam os atendimentos. Em média, são realizados 150 atendimentos por mês, sendo que destes, de 15 a 20 casos dizem respeito à violência de gênero.

Interessante notar que não há um histórico desses atendimentos na própria Secretaria da Mulher. As entrevistas e as informações disponíveis no site relatam apenas a situação da Secretaria e da cidade na atual gestão, quando o vice-prefeito do PPS assumiu em 2014. Uma nova equipe foi colocada à frente da Secretaria da Mulher, e inclusive a secretária da pasta é a filha do antigo prefeito que criou a Secretaria exclusiva. Pouco conhecimento foi relatado em relação à gestão anterior de Francisco Pereira de Sousa do PDT (2009-2013).

Parece-nos relevante aqui visualizar que a troca de partidos na gestão municipal impacta enormemente a gestão de política para mulheres. Isto é, a troca de partidos faz o trabalho perder a continuidade. Na cidade de São Paulo, essa fragilidade também se apresentou desde o início. A descontinuidade dos trabalhos, as características e a valorização do tema variam de acordo com os partidos e de acordo com o chefe de governo também. Ainda mais por se tratar de uma área nova, que não faz parte da agenda política de muitos

partidos e de muitos setores da sociedade. As divergências de opinião e da concepção sobre o tema, afetam completamente a prestação deste serviço no município.

Além disso, é interessante notar que a institucionalização dessas políticas apenas por meio da criação de uma Secretaria ou de uma Coordenadoria não é suficiente para garantir a permanência da política na agenda de governo municipal. A extinção, da mesma forma que a criação, pode ser feita por qualquer novo governante, basta um novo decreto ou nova lei que aprove o fim da coordenadoria ou secretaria. Pela experiência relatada do município de São Paulo, o que permanece – ainda que sem muita garantia – são os equipamentos que realizam o serviço (CRM, CCM, casa-abrigo, DDM), como aconteceu nos governos do Serra (PSDB) e do Kassab (PFL/PSD). Mesmo assim, vimos que na gestão Maluf (PDS) e Pitta (PPB) até isso foi extinto.

No município de Poá não houve uma grande ruptura entre as gestões a ponto de alguma delas fechar o serviço, e nas três gestões pelas quais passou a Secretaria da Mulher, manteve-se inclusive o *status* de secretaria exclusiva. A despesa orçamentária da Secretaria, que teve início em 2010, não sofreu grandes alterações, e variou entre 0,24% e 0,31% da despesa orçamentária paga total da Prefeitura de Poá, conforme gráfico abaixo.

Tabela 19- Orçamento municipal total, da Secretaria da Mulher e porcentagem. Poá. 2010-2015.

Ano	Orçamento (municipal) liquidado Secretaria da Mulher	Orçamento liquidado total – Prefeitura de Poá	% Despesa Orçamentária anual
2010	R\$ 641.487,04	-	-
2011	R\$ 611.149,12	R\$ 253.198.480,00	0,241%
2012	R\$ 672.571,20	R\$ 253.174.411,00	0,266%
2013	R\$ 840.955,89	R\$ 276.138.730,00	0,305%
2014	R\$ 880.690,16	R\$ 313.346.359,00	0,281%
2015	R\$ 1.031.860,59	R\$ 329.494.550,00	0,313%

Fonte: Site Transparência de Poá²². Elaboração própria.

A maior parte deste orçamento é destinada para a manutenção do serviço, como folha de pagamento, despesas correntes para o espaço de atendimento, produtos de campanhas e publicidade. Para a realização das atividades e consolidação da política, esse orçamento é visto como insuficiente, conforme nossa entrevistada: “A nossa verba mesmo da Secretaria ela é muito limitada. Das secretarias é aquelas que assim... vai muito em busca do que precisa.

²²

http://poa.prefeitura.sp.etransparencia.com.br/portal/transparencia_despesas.aspx?

Ela não tem uma verba muito grande. É mais restrita (...). Não tem tanto esse apoio.” (Secretaria de Poá, Entrevista 1, 25 de Janeiro de 2016). Para a ampliação dessa verba, a Secretaria da Mulher tem buscado a parceria de deputados federais para receber emendas parlamentares.

Conforme vimos anteriormente, a cidade de Poá é um dos municípios-pólo do Pacto Nacional. Ao questionar quais eram os diferenciais, os benefícios e os trabalhos realizados, a resposta foi que não há um suporte direto da SPM ao município, nem repasse orçamentário – sendo este último confirmado pela própria Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, que desde a elaboração de Pacto em 2007 até o presente, não realizou nenhum repasse orçamentário para a cidade de Poá em relação ao enfrentamento à violência de gênero. Interessante notar que a Secretaria em Poá foi criada na conjuntura de criação e ampliação do Pacto e da Política Nacional, e sem dúvida, foi reflexo dessa onda, haja visto que Poá tornou-se signatário do Pacto. Todavia, isso não implicou, de forma alguma, facilidades e incentivos concretos para a implementação da política. Se, por um lado, a SPM conseguiu ampliar a capilaridade nos municípios, por outro, segundo o caso de Poá, não foi capaz de colaborar para essa estruturação *in loco*.

Em relação às demais secretarias municipais, existe um sentimento de que a política para mulheres tem conseguido envolver diferentes áreas da gestão, e inclusive, conta muito com o apoio do Prefeito: “O prefeito é extremamente sensível às questões que envolvem a mulher. Está sempre disposto a ajudar. É assim: 'não tem mas a gente vai dar um jeito, nós vamos em busca'.” (Equipe Poá, 2016). As secretarias parecem se envolver com a temática a partir do contato e da articulação realizada pela Secretaria da Mulher.

Na atual gestão, um dos grandes parceiros da Secretaria da Mulher tem sido a área de Assistência e Desenvolvimento Social. Principalmente pelos encaminhamentos do CRAS e pelas orientações realizadas pelo CREAS, que fazem o trabalho assistencial para as mulheres que têm direito aos benefícios socioeconômicos. Também a área da Saúde tem uma relação muito próxima da Secretaria da Mulher. Além dos encaminhamentos para o atendimento especializado, existem as parcerias para conscientização e publicização da saúde da mulher. Um caso bastante famoso na cidade é a caminhada para prevenção do Câncer de Mama, que em 2015 contou com a participação de mais de 5 mil mulheres. Para esta atividade, a Secretaria da Mulher também conta com a parceria do governo do Estado, que disponibiliza uma carreta para atendimento de mamografia durante a campanha no mês de outubro na cidade.

Outro setor que tem desenvolvido articulação transversal da política de enfrentamento à violência de gênero é a Secretaria de Segurança. Foi inaugurado o serviço de Patrulha Maria da Penha, em que a guarda municipal faz a ronda das áreas em que as mulheres em situação de violência (com ou sem medida protetiva, mas que procuraram a Secretaria da Mulher em busca de mais segurança) solicitam. Atualmente, são duas viaturas que realizam essa tarefa. O treinamento envolve inclusive a intervenção caso o agressor descumpra a medida protetiva: a GCM está autorizada a conduzir o agressor à delegacia.

Para que a Secretaria da Mulher conseguisse envolver os demais setores da gestão pública municipal, a mesma estratégia realizada na cidade de São Paulo e no governo federal foi implementada em 2015 no município de Poá: a formação de um grupo intersecretarial para debater a temática. Apesar de ter um viés mais amplo, as secretarias se uniram para criar um “Comitê de Erradicação da Violência”, que trabalha não apenas a questão da violência contra as mulheres, mas também a violência contra o idoso, contra a criança e o adolescente e a violência urbana. São reuniões mensais, com representantes das secretarias de Assistência (coordenadores do CRAS e CREAS), da Saúde, da Segurança, da Educação e do Trabalho. Nesses encontros, estimulam-se a troca de informações e as iniciativas de cooperação e trabalho conjunto:

O grande problema da questão da violência é assim: existem as mulheres que nos procuram; existem as mulheres que procuram a delegacia; e existem aquelas que não procuram ninguém. E a intenção do Comitê é essa: tentar fazer um levantamento desses dados, para saber onde nós temos nossas maiores demandas e tentar aplicar o que a gente tem disponível no município para elas (Secretaria de Poá, Entrevista 1, 25 de Janeiro de 2016).

A partir desse trabalho, a Secretaria da Mulher tem conseguido levar a temática de gênero para os demais setores municipais, e, apesar de muito embrionário, tem começado a desenvolver o trabalho de transversalidade e intersetorialidade. Contando com o apoio do Prefeito e dos secretários das pastas, o principal fruto desse esforço tem sido a capacitação dos funcionários dessas áreas. Isso significa maior empenho para capilarizar a informação e o atendimento das mulheres do município. Os atendimentos realizados mensalmente não são suficientes, pois em uma cidade em que existem cerca de 55 mil mulheres, seguindo as estatísticas nacionais, sabe-se que 150 atendimentos são insuficientes, ainda mais sendo apenas de 15 a 20 de casos de violência. Os dados da delegacia demonstram que só de violência física (lesão corporal, homicídios e violência sexual) foram registrados 359 casos, muito mais do que a Secretaria da Mulher atende hoje. Existe uma demanda reprimida, que ou desconhece o serviço ou não o procura por outros diversos motivos.

De acordo com a visão da Secretaria da Mulher de Poá, é preciso capacitar a rede de enfrentamento à violência de gênero para que essa informação circule e mais mulheres possam acessar o serviço:

A gente tá investindo muito, se preocupando muito em treinar a nossa rede. Por que assim, tudo começa com a falta de informação.” (...) “O nosso maior desafio hoje é conseguir capacitar os profissionais da rede. Pra poder ter um enfrentamento à violência melhor. Pra poder ter um amparo melhor. Hoje nós estamos usando o Comitê para isso. (...) Se todo mundo conseguir falar a mesma língua, entender aquilo da mesma forma... (...). Pra mim, o primordial é a gente conseguir capacitar os funcionários da rede. Quando todo mundo tiver afinadinho, a gente vai conseguir colocar todas as políticas em execução.” (Secretaria de Poá, Entrevista 1, 25 de Janeiro de 2016).

Já ocorreram capacitações em algumas escolas, com a rede de professores, e na saúde, com alguns profissionais dos hospitais. A proposta é que essa capacitação seja ampliada e consiga atingir todos os setores, e, principalmente, todos os funcionários da rede. E isso, conforme previsto, deve se consolidar como uma das ações primordiais e permanentes da Secretaria da Mulher. Não obstante, há relatos das dificuldades de obtenção de completo êxito nesta tarefa, pois existe resistência das decisões do Comitê, e das próprias capacitações:

Tem [resistência] dos próprios funcionários. Porque assim: 'eu tô acostumado, eu sempre fiz assim'... Aí você tem que ir com calma, com tranquilidade, com jeito, olha: 'até hoje foi assim, mas não tá surtindo efeito'... A gente tem que aproveitar que tá todo mundo buscando o bem comum e buscar um equilíbrio. (...) E você vai adequando. É um ou outro que se opõe, né... E sim, é difícil. É um caminho árduo. Até que você consiga capacitar é uma rede muito grande. Tem o pessoal da saúde, da educação, de todas as áreas. Mas tá sendo bem proveitoso! (Secretaria de Poá, Entrevista 1, 25 de Janeiro de 2016).

Vimos, portanto, que a existência de uma Secretaria municipal exclusiva, mesmo em um município de menor porte, com menor capacidade orçamentária, e pouca estrutura de equipamentos – quando comparada com São Paulo, por exemplo – tem conseguido promover políticas na área de gênero. Uma sequência de fatores tem permitido que essa situação se consolide ao longo do tempo na cidade de Poá, tais como o apoio dos chefes de governo, a participação da sociedade civil em ações de massa – caminhadas e conferências -, a capacidade de articulação da Secretaria da Mulher, e o envolvimento das demais secretarias nas ações e políticas para mulheres, especialmente na área de enfrentamento à violência de gênero.

Não obstante, sabemos que, pelas informações colhidas, este trabalho ainda não é

suficiente, pois não alcança a todas as mulheres como poderia. Também este trabalho é realizado com concepções menos elaboradas às comparadas da SPM (governo federal) e da SMPM (município de São Paulo), especialmente no que se refere aos objetivos mais amplos de enfrentar todas as formas de opressão e promover uma mudança cultural. Ainda assim, é preciso ressaltar e valorizar a experiência em municípios menores, que ousam criar uma secretaria exclusiva e debater gênero na política, apesar de suas fragilidades administrativas e financeiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

SIM, AVANÇAMOS, MAS COMO ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO?

Este trabalho analisou a implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito federal e municipal, visando compreender os avanços, limites e desafios desse processo. Para tal, buscou-se compreender a formulação e a consolidação da política nacional, que tem como referência estruturante a criação da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SPM), bem como a criação e o desenvolvimento de políticas públicas nos municípios para lidar com a temática.

A relevância e originalidade desta pesquisa se assentam no fato de ser a primeira vez que se analisa o processo de implementação municipal das políticas para as mulheres em diálogo com o governo federal. Outras pesquisas estudaram o processo de criação da SPM e os instrumentos estratégicos por ela adotados, as quais nos serviram de ponto de partida para nossa análise. Todavia, o olhar para o município é revelador para a análise de políticas públicas, pois permite compreender os embates e frustrações característicos do processo de implementação: entre o planejado e o executado se desenvolve um processo limitado e rodeado de reveses, das diferenças entre as aspirações iniciais e a realidade local e ações implementadas (Pressman e Wildavsky, 1973).

Dentre os principais resultados desta pesquisa destaca-se que a visibilidade e o amadurecimento das políticas de promoção da igualdade de gênero se deram predominantemente a partir e com a pauta do enfrentamento à violência contra as mulheres. Isso foi verificado tanto no caso da SPM como no dos municípios analisados: a primeira e principal política na área de gênero é a de combate à violência. No governo federal, foi a partir de 2007, por meio do Pacto e da Política Nacional, que a SPM se afirmou como a principal organizadora e articuladora da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Desde então, a política de enfrentamento à violência se torna mais planejada, uma vez que as ações são mais diversificadas e integradas aos quatro eixos da Política Nacional: além do combate, são delineadas ações de prevenção, assistência e garantia de direitos.

A ampliação dessa política em esfera nacional se refletiu nos demais níveis, principalmente com a capilarização das políticas públicas nos municípios brasileiros. A análise dos dados sobre a implementação municipal das políticas nos permite concluir que esse processo de desenrolou de forma muito dispare entre os municípios do país, pois apesar do aumento gradativo do número de municípios que desenvolvem políticas para as mulheres

nos últimos anos, isso ocorreu nas cidades de médio e grande porte. Municípios pequenos, de até 20 mil habitantes, por exemplo, que representam cerca de 70% deles, tiveram implementação baixíssima de serviços, equipamentos e organismos de política para as mulheres.

Importante ressaltar os fatores que se apresentaram relevantes no processo de implementação da política de enfrentamento à violência de gênero, pois revelam a fragilidade e as características incipientes de uma política ainda inaugural. Em primeiro lugar, o papel determinante que o chefe de governo possui, pois a criação, manutenção, ampliação ou extinção da política está, ainda, demasiadamente dependente de sua vontade. Outro elemento relevante, mas não determinante, é o apoio dos movimentos feministas e de mulheres, que incentivam, cobram e, principalmente, legitimam a política nos municípios. Além destes, destaca-se o papel dos burocratas de nível de rua, que acolhem, orientam e encaminham as mulheres em situação de violência, e constroem, em última instância, o atendimento que o Estado fornece; incentivos para capacitação destes funcionários foram identificados como prioridade e um dos principais desafios para a consolidação da política.

Por último, e não menos importante, fatores institucionais importam, e os casos estudados apontaram que a criação de uma Secretaria exclusiva garante a implementação das ações em três dimensões. Primeiro, em termos orçamentários, condição *sine qua non* para implementar qualquer política pública, e o caso de São Paulo demonstra essa mudança quando a Coordenadoria se torna Secretaria exclusiva. Segundo, o maior reconhecimento da política, o que facilita negociações da agenda perante as demais secretarias. Terceiro, que o *status* de Secretaria confere maior visibilidade ao tema e permite maior articulação política para desenvolver parcerias intersetoriais. Tais elementos confirmam que nosso modelo de gestão pública ainda está baseado em relações de hierarquia e centralização, e que as novas políticas sociais ainda estão a elas submetidas.

Além disso, conforme demonstrou a análise histórica da cidade de São Paulo, o processo de implementação não é linear, há avanços e retrocessos ao longo do tempo, como, nesse caso, a criação e extinção da Coordenadoria, a abertura e fechamento de serviços, de acordo com as diferentes gestões e partido políticos que assumem a prefeitura, e que refletem as arenas de relações de poder que estão constantemente em jogo no processo das políticas públicas. Isso demonstra que os interesses e a preferência dos atores se manifestam a todo instante, de forma explícita ou oculta.

Como estratégia para conseguir inserir políticas para mulheres dentre as ações

governamentais, constatou-se, em todos os casos analisados, que a criação de Fóruns, Comissões, Grupos ou Comitês intersecretariais, com representantes de todas as áreas que se pretende envolver na política, amplia o diálogo e possibilita a elaboração de parcerias para promover políticas transversais ou programas intersetoriais. Todavia, o que existe hoje, de fato, são as “parcerias bilaterais”, isto é, ações coordenadas por dois setores/duas secretarias – sendo a de Mulheres uma delas -, e algumas políticas transversais, em que outra secretaria desenvolve alguma ação específica para as mulheres na sua área de atuação. São, porém, iniciativas embrionárias e dependentes do controle e acompanhamento do organismo de mulheres.

As estratégias adotadas para construir políticas transversais e intersetoriais vão ao encontro das propostas dos principais instrumentos elaborados pela SPM. Todavia, os limites e desafios para a implementação da transversalidade e da intersetorialidade, em todos os casos analisados, inclusive o federal, demonstram que este é ainda um processo em construção. As dificuldades encontradas não se referem apenas ao convencimento da relevância do tema, que por si só já envolve tensões entre distintas concepções políticas, mas também se referem à subversão necessária da lógica da divisão departamental e à construção de dinâmicas complexas para uma nova perspectiva de gestão pública.

Sugerimos inclusive, a partir das próprias limitações desta pesquisa, que pesquisas de mais fôlego possam se aprofundar em análises da transversalidade e da intersetorialidade em âmbito municipal, isto é, que busquem novos dados e realizem entrevistas diretamente com estes outros setores, especialmente da saúde, da justiça, da segurança, e da assistência, à semelhança de outras pesquisas que analisaram esses fatores em relação ao governo federal (PAPA, 2012; REINACH, 2013). Novos estudos de casos de implementação são necessários também para traçar características comuns e identificar tendências entre os municípios brasileiros.

Uma constatação importante que emergiu da análise dos municípios é que é possível implementar políticas para mulheres não apenas nas capitais e grandes cidades, mas também em cidades menores, apesar de todas as dificuldades e entraves existentes, como nos demonstrou o caso de Poá. Nessa cidade, os elementos necessários para que o atendimento a mulheres em situação de violência da cidade começasse a funcionar foram a criação de uma Secretaria exclusiva, o apoio do(s) Prefeito(s), a organização de reuniões intersecretariais, o apoio e participação das mulheres da sociedade civil e do Conselho da Mulher. Importante notar, contudo, que a política é implementada com baixa capacidade orçamentária, pouca

estrutura de equipamentos, e concepções mais restritas acerca dos objetivos a serem atingidos, que se limitam ao enfrentamento da violência e não visam, de fato e com clareza, à promoção da igualdade de gênero em sua amplitude – tal qual previsto nas concepções dos instrumentos elaborados pela SPM.

A partir deste caso, todavia, buscamos compreender a relação da SPM diretamente com um município signatário do Pacto, sem ter a centralidade que as capitais estaduais possuem, por exemplo. A análise dos dados e das entrevistas indicam que não há nenhum apoio do governo federal para o desenvolvimento e a implementação da política de enfrentamento à violência de gênero. Com exceção do incentivo à própria criação de uma Secretaria exclusiva, que se deu no bojo da expansão da temática com a elaboração do Pacto entre 2007 e 2008, o acompanhamento e apoio deste processo não foi promovido em termos orçamentários nem em termos de recursos humanos ou capacitação. A ausência de incentivos concretos do governo federal aos municípios nos permite levantar críticas ao desempenho da SPM no processo de capilarização da política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Para compreender casos com experiência diversa, a análise de um município que não possui estrutura alguma de política para as mulheres, como Ferraz de Vasconcelos, foi revelador da situação que a maioria dos municípios do país provavelmente vivencia. Em primeiro lugar, importante relembrar que a violência contra as mulheres não é um fenômeno das grandes cidades, conforme nos mostraram os dados nacionais. Os dados de homicídios de mulheres apontam, inclusive, a “interiorização” dessa violência letal, que tem aumentado predominantemente nas cidades médias e pequenas. Em municípios como Ferraz de Vasconcelos, o atendimento às mulheres em situação de violência recai sobre os serviços da área de Assistência Social. O problema disso é que a violência de gênero é tratada em conjunto com a violência familiar, reduzindo o foco e as especificidades necessárias à abordagem das relações sociais de sexo. Além disso, a estrutura identificada em Ferraz de Vasconcelos demonstrou-se limitada, o que sugere, conforme as entrevistas e as estatísticas da violência, a existência de uma demanda reprimida de mulheres em situação de violência, que não recebem apoio do governo e “se viram”, nas palavras literais de uma entrevistada.

A violência contra as mulheres tem características e fundamentos diferentes da perpetrada contra os homens na sociedade. Portanto, não se trata de um problema da área de segurança pública e combate à violência urbana. Em primeiro lugar, a violência contra as mulheres está intimamente associada à violência doméstica e familiar, sendo a residência um

local de ocorrência mais comum e o agressor é predominantemente pessoa conhecida, como parceiro e ex-parceiro. Em segundo lugar, a violência contra as mulheres é mais sistemática e repetitiva do que a contra os homens, pois a reincidência está presente em cerca de 50% dos casos. Em terceiro, apesar de ser um fenômeno que pode atingir todas as mulheres, em todas as regiões, a preponderância da violência tem cor e tem classe: ela ocorre prioritariamente na periferia e em regiões de maior vulnerabilidade social, e é perpetrada proporcionalmente mais contra mulheres negras e pardas.

Dados do Mapa da Violência (WASELFSZ, 2015) indicam que, no Brasil, enquanto a taxa de homicídios das mulheres brancas diminuiu, a de mulheres negras aumentou em mais de 54%, entre 2003 e 2013. Em relação à violência não-letal também é possível afirmar o mesmo. Na cidade de São Paulo, cerca de 50% da violência atinge mulheres negras e pardas, as quais representam 37% da população feminina. Outrossim, a incidência de notificações de violência física em delegacia e nos serviços de saúde nos bairros da periferia é exorbitantemente superior do que em bairros centrais. Portanto, é possível afirmar a necessidade de tratar a violência contra as mulheres a partir de políticas públicas que articulem a questão de gênero, classe e raça.

O que nos intrigou ao longo da pesquisa, apesar de não ser nosso objetivo respondê-lo, diz respeito ao dilema do aumento da violência de gênero nos anos de implementação da política. Ao considerarmos os dados em âmbito nacional, é possível supor a melhora significativa das notificações, considerando as disparidades administrativas e tecnológicas dos municípios brasileiros. Porém, um olhar mais específico para determinadas regiões, em que as notificações contam com maiores cuidados e investimentos, como nas capitais estaduais, pode indicar a redução dessa violência. Em São Paulo, por exemplo, ao considerar os dados de feminicídio, houve uma diminuição de cerca de 60% em termos de taxa e número entre 2003 e 2013, tendência observada em todas as capitais estaduais.

Pesquisas apontam (IPEA, 2015) que esse levantamento pode significar alguma efetividade no enfrentamento à violência de gênero em decorrência da implementação das políticas para mulheres. De qualquer forma, o que essas análises demonstram é que a situação dos municípios brasileiros não é homogênea, e que, portanto, é preciso analisar mais casos específicos da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, para tentar compreender as implicações das especificidades, a despeito de a política ser nacional.

Por fim, é primordial ressaltar que o debate da literatura e a análise dos dados e das

entrevistas evidenciaram as características da violência de gênero: ela é estrutural e multifacetada, além de estar baseada em relações sociais de poder, que entrelaçam gênero, classe e raça. Trata-se, portanto, de um *wicked problem*. Isso significa que soluções isoladas, individualizadas e pontuais não são suficientes para uma mudança significativa da condição das mulheres. As concepções e as ações da política de enfrentamento à violência requerem, por isso, uma visão mais abrangente que apenas aquela voltada ao seu combate, tanto que a formulação da política nacional envolve também os eixos da prevenção, da assistência e da garantia de direitos. Apesar dessa clareza na elaboração da política nacional, vimos que, para os municípios, e até para o governo federal, a implementação desse conjunto de ações ainda é um desafio.

Ainda assim, é possível afirmar, olhando para as experiências relatadas nesta pesquisa, que a política de enfrentamento à violência não se basta sozinha. Mesmo se os quatro eixos da Política Nacional fossem colocados em prática, o que envolveria ações em direção à concretização dos preceitos da LMP e, inclusive, ao *empowerment* das mulheres em situação de violência, a violência de gênero não cessaria. Seus fundamentos em termos estruturais, vinculada à cultura patriarcal, limitam as conquistas se não as enfrentamos também de forma multissetorial. As estratégias traçadas em torno da transversalidade e da intersectorialidade conseguem, em alguma medida, prever esses problemas e sugerir formas de organização que superem os primeiros limites apresentados acerca da questão da violência.

Porém, mais do que essa perspectiva, o que queremos apresentar é que se as políticas para as mulheres ganharam espaço na Agenda pública a partir do tema da violência, elas agora possuem a estrutura necessária para propor outras políticas, que, em nossa análise, se complementam em busca da igualdade de gênero. Isso significa que políticas que atualmente estão fora dos limites da política de enfrentamento à violência de gênero são fundamentais para essa caminhada, tais como políticas de autonomia econômica, políticas de promoção da igualdade no mercado de trabalho e garantias sociais, medidas para incentivar a participação política das mulheres e inserção nos espaços de poder.. Nas palavras de uma entrevistada da SMPM em São Paulo:

A gente tem um problema que desafia muito que é a necessidade da gente ter uma mudança cultural em relação ao respeito à mulher. A gente precisa atuar mais nos meios de comunicação, na cultura, na educação, como forma preventiva, com interações mais efetivas pra que as pessoas mudem esse comportamento, mudem essa cultura de achar que é natural um homem passar a mão na bunda da mulher (...), achar que é natural o cara mandar a mulher voltar pra casa e trocar a blusa porque ele acha que aquela blusa não

é adequada, ou não deixar uma filha estudar, ou não deixar a mulher trabalhar... Porque isso ainda acontece. E aí a gente tá vivendo um momento em que vem se acentuando o crescimento de posturas conservadoras, que são muito ruins. A gente viu esse processo da discussão da igualdade de gênero no Plano Municipal de Educação, que isso pra mim é muito desafiador, porque são medidas, são políticas que vão possibilitar mudar a cultura das pessoas, pra que as pessoas passem a atuar não baseadas na violência e na opressão, seja de gênero, de raça, de orientação sexual, ou de idade, ou o que seja, e que a gente tenha a possibilidade de construir ou reconstruir a cultura com parâmetros de respeito e igualdade, tal. Mas quando você vê uma atuação da sociedade como um todo, com posturas completamente conservadoras, opressoras, discriminatórias, esse pra mim é o grande desafio. Porque assim, você pode atender a mulher que sofreu violência, o cara tentou dar um tiro na mulher, você acolhe, você apoia, você tira aquela mulher do risco de morte, você ajuda a reconstruir... Mas se a gente não atuar para mudar esse comportamento, a gente não vai dar conta de atender tanta mulher em situação de violência, tanta mulher que sofre assédio sexual no ônibus, no transporte, no metrô. Entendeu? Isso pra mim é o mais desafiador. (SMPM, Entrevista 2, 11 de novembro de 2015).

Apesar de o enfrentamento da violência contra as mulheres ter ganho espaço nas políticas públicas, ainda existe um longo caminho para alterar a realidade das mulheres. Em alguma medida, as políticas públicas para as mulheres têm conseguido ampliar e inovar em estratégias para lidar com problemas sociais complexos e estruturantes como a desigualdade entre os sexos, mas o desafio é mais amplo e mais difícil do que os instrumentos de política e os discursos nacionais e municipais são ou prometem ser capazes de realizar.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências**. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 51, pág. 13-34, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?** In: Revista de Sociologia e Política, 24, 2005.

ANGOTTI, Bruna. **A Constituição Federal de 1988 e a Conquista Formal Dos Direitos Das Mulheres**. CADERNOS DO PARLAMENTO. São Paulo. 2014. Disponível em: http://www2.camara.sp.gov.br/dce/escola_do_parlamento/publicacoes/CEP_IV_Igualdade_de_Genero_I.pdf Acessado em 05/jan/2016.

ARRETCHE, Marta. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. 1999

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. 2000

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. (Org.) **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Livre-docência no Departamento de Ciências Políticas, 2007.

AVON/IBOPE. **Percepções sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher no Brasil**. 2009.

AVON/IPSOS. **Percepções sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher no Brasil**. 2011.

BLAY, Eva Alterman. **Violência Contra a Mulher e Políticas Públicas**. Scielo Brazil – Nº49, Vol.17. São Paulo, 2003.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: SPM/CEPAL, 2005.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**. v.56, n.4, 1963

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Representation and Agenda Setting**. The Policy Studies Journal, Vol. 32, No. 1, 2004

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo. Fatos e Mitos**. Trad. Sérgio Milliet. Difusão Europeia do Livro. 4a edição. Paris, 1970.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro. Tese, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano Prurianual 2004-2007**. Brasília, 2004 a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. **Balanco de Ações 2006-2007**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2007c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Relatório Final de Implementação do I PNPM 2005-2007**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2009a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Metodologia para Implementação, Monitoramento e Avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2009b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Releitura**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Orientações Estratégicas para Institucionalização da Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, 2012b.

BRASIL-SPM. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Conheça a lei que protege as mulheres da violência doméstica e familiar*. Brasília/DF. 2012. Disponível em: http://www.mulheresdireitos.org.br/publicacoes/LMP_web.pdf

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Relatório do encontro Anual OPM 2013. **Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a**

partir do tema do enfrentamento da pobreza. CLAD. Caracas, 2007.

BRUGUÉ, Quim. **Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados.** Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP – UAB). Seminário de Gestão Pública. Da eficiência à inteligência: a administração pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 20 a 21 de junho de 2012.

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (Org). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista.** Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2011.

CEDAW Convenção. Disponível em: <http://monitoramentocedaw.com.br/wp-content/uploads/2013/08/Convencao.pdf> Acesso em 05/dezembro/2015.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución.** Serie Mujer y desarrollo N° 40. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2002.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe.** Serie Mujer y desarrollo N° 99. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2010.

CISNE, Mirla. **Feminismo e Consciência de Classe no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2014

CLAD. Conselho Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento. **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.** Rep. Dominicana, 2010.

COELHO, Fernando. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** Fundação Konrad Adenauer e Fundação Vale. 2012

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Viena, 1993. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html> Acessado em 12/janeiro/2016.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, set.-out., 2003.

CPMI. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. **Relatório Final.** Senado Federal. Brasília, 2013.

CUNILL-GRAU, Nuria. **La Intersetorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual.** Gestión y Políticas Públicas n.01, v. 23, p. 05-46, 1º sem. 2014

DATASENADO. **Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.** Secretaria de Transparência. Senado Federal. Brasília, Março, 2013.

DELGADO, Maria do Carmos G. **Estrutura de Governo e a Ação Política Feminista: A experiência do PT na prefeitura de São Paulo.** Doutorado em Ciências Sociais – Faculdade de Ciências Sociais, PUC – SP, 2007.

Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/8/TDE-2007-12-03T09:30:31Z-4468/Publico/Maria%20do%20Carmo%20Godinho%20Delgado.pdf Acesso em 22/jan/2016

DELPHY, Cristine. Patriarcado. In: HIRATA, Helena et al. (Orgs.). **Dicionário Crítico do feminismo.** São Paulo: Ed. da Unesp, 2009

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of Qualitative Research**. 2nd. Ed. Sage Publications Inc. 2000.

DIEESE. Sistema PED: Pesquisa de Emprego e Desemprego. **Mulheres e homens em grupos ocupacionais homogêneos: elas tendem a ganhar menos!** DIEESE/Seade, MTE/FAT e Convênios Regionais. 2014.

DINIZ, Simone G. Violência contra a Mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). In. DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (Orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites** – São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, (p. 15-44), 2006.

DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (Orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites** – São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. 2006.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, David. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf. 1953

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1965.

ELAZAR, D. 1987. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama.

FALQUET, Jules. **Três questões aos movimentos sociais progressistas: contribuições da teoria feminista à análise dos movimentos sociais**. Lutas e Resistências, Londrina, v.1, p.212-25, set. 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Revista Estudos Feministas. FGV-EAESP. Florianópolis, 2004.

_____. **Administração Pública e Políticas Públicas**. RAP. Rio de Janeiro/RJ - Mai/Jun 2011, p. 813-836. 2011

_____. **Gênero e Políticas Públicas na Esfera Local de Governo**. Organizações e Sociedade, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte. Ed. PUC Minas, 2012

FUJIWARA, Luis. **Governo: substantivo feminino? Gênero e Políticas Públicas em Governos Subnacionais**. São Paulo: EAESP/FGV. Dissertação de mestrado. 2002.

GIL FLORES, Javier. **Análisis de Datos Cualitativos. Aplicaciones a la investigación educativa**. PPU. Barcelona, 1994.

GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, 2004.

GOMES, Márcia Q. de Carvalho. TAVARES, Márcia Santana. **Observe: Desafios Para o Monitoramento da Aplicação da Lei Maria da Penha**. Fazendo Gênero 9, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a Organização da Cultura**. Ed. Civilização Brasileira. 1968

HILL. Michael James. **The Public Policy Process**. 4th. Ed. Pearson Longman. 2005

HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 2007

IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2013**. Rio de Janeiro - RJ, 2013.

IBGE/MUNIC. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. IBGE, Rio de Janeiro, 2009

IBGE/MUNIC. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. IBGE, Rio de Janeiro, 2012

IBGE/MUNIC. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. IBGE, Rio de Janeiro, 2013

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO e DATA POPULAR. **Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinato de Mulheres**. 2013.

IPEA SIPS 2014 – tolerância social à violência

IPEA/IVS. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Índice de Vulnerabilidade Social. 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#48

IPEA. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013.

IPEA. Nota Técnica. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2015a.

IPEA. Texto para discussão. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2015b.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Ed. Alínea. 2001

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. RAP, Rio de Janeiro, n. 32, p.11-22, mar./abr. 1998.

KERGOAT, Daniëla. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et al. (Orgs.). **Dicionário Crítico do feminismo**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2009

KING, Nigel. Using Templates in the Thematic Analysis os Text. In. SYMON, Gillian and CASSEL, Catherin. **Essencial Guide to Qualitative Methods in Organizational Research**. Sage Publication Inc. 2004

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. London: Longman; 1995.

LAI/SPM. **Lei de Acesso à Informação**. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Solicitação atendida em dezembro/2015.

LAI/SSP-SP. **Lei de Acesso à Informação**. Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Solicitação atendida em novembro/2015.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In.: LERNER, Daniel & Harold D. LASSWELL. *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press,

1951, p. 3 – 15.

Lei 13.104/2015. Lei do Feminicídio. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm. Acesso em 26/jan/2016

LEITE, Cristiane Kerches da Silva, FONSECA, Francisco. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988**. Revista O&S – Salvador, v.18 – nº56, 2011, p.99-117.

LINDBLOM, Charles E. **The science of “muddling through”**. Public Administration Review. v. XIX, n.2, p.79-88, 1959.

LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory**. 1964.

LUKES, Steven. **Power: A Radical View**. 1974

LMP. Lei 11.340/06. Lei Maria da Penha. Disponível em: Acessado em:

Lei No. 7.353/85. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências**.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In.: FARIA (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte. Ed. PUC Minas, 2012

MARQUES e FARIA, 2013

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE, Laurence. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MELO, M. A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo, Sumaré, 1999.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “new institutionalism”. In: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 159-175.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Ed Unesp, 2013.

MPSP. Ministério Público de São Paulo. **Cartilha. Mulher: Vire a Página**. Ministério Público de São Paulo. 2012.

NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Rev. Serv. Soc. São Paulo, N. 101, p.95-120, jan/mar. 2010

NUDEM. **Mulheres Legislações**. CEDAW – 1981 / Convenção de Belém do Pará – 1994 / Lei Nº11.340/06 (Lei Maria da Penha).

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência**

contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PANDJIARJIAN, Valéria. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. In: DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (Orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites** – São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. (p. 78 – 139). 2006.

PAPA, Fernanda. **Transversalidade e Políticas Públicas para Mulheres no Brasil – Percurso de uma pré-política.** FGV. Dissertação. 2012

Percepção da sociedade sobre Violência e assassinato de mulheres, Instituto Patrícia Galvão / Data Popular, 2013.

Pesquisa Mulheres Brasileiras nos Espaços Públicos e Privados. Fundação Perseu Abramo - FPS/SESC, 2001.

PETERS, B. GUY; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública: coletânea.** São Paulo / Brasília: Editora ENAP, 2010.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in Political Science: The New Institutionalism.** Bloomsbury Academic; 3d. ed., 2011.

PIOVESAN, Flávia. **A Violência Doméstica Contra a Mulher e a Proteção dos Direitos Humanos.** In: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. Direitos Humanos no Cotidiano Jurídico. Série Estudos Nº14. 2004

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation: how great expectations in Washington are adshed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.** Berkley: University of California Press, 1973, p. 87-124.

REINACH, Sofia. **Gestão Transversal das Políticas Públicas no Âmbito Federal Brasileiro: uma leitura inicial.** FGV. Dissertação. 2013.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo. Publifolha. 2011.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis.** Journal os Public Policy, v.6, n.1, p.21-48, 1986.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência.** Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade.** 3ª Ed. Expressão Popular: São Paulo, 2013.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia. **Violência Contra as Mulheres, Gênero e Cidadania: notas sobre estudos feministas no Brasil.** In *E.I.A.L.* Estudos Interdisciplinares de América Latina y El Caribe, vol. 16, nº 1, 2005: 147-164.

SANTOS, Cecília M. **Delegacias das Mulheres em São Paulo: Percursos e Percalços.** 2001. Disponível online em [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/jglobal/redesocial/redesocial_2001/cap4_delegacia.htm]. Acesso em 22 de janeiro de 2016

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SARAVIA, E. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientações para leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas, coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas, coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. Ed. Cengage, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Formação da Agenda: método de *policy advocacy* para ensino de políticas públicas**. Administração Pública e Gestão Social, v.4, n.1, p.32-47, 2012.

SERRA, Albert. **La Gestión Transversal: expectativas y resultados**. CLAD. Madrid, 2004.

SILVA, Gustavo Tavares da. **Políticas Públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado**. Cadernos Metrópole n.19, p.81-97, 1º sem. 2008.

SILVA, Tatiana. **Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações Analíticas e Operacionais Sobre a Abordagem Territorial em Políticas Públicas. In. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Cap.3**. Brasília: IPEA, 2013, Pág.89 - 116.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In. GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, 2004, p.65-76.

SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência. In. DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (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. 45-77.

SIMON. H. A. **Administrative behavior: a study of decision making process in administrative organization**. Nova York: Macmillan, 1947.

SIMON, H. A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 133-153.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In. GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, 2004, p.113 -188.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, nº24, pág.105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Ano 8, n.16 Porto Alegre. JUL/DEZ 2006, p.20-45.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. 2a Ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SPM-PR. **Balanco 2014**: Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher. Secretaria de Políticas para as Mulheres - Presidência da República. Brasília, 2014a.

SPM-PR. Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres. **Protagonismo dos OPM na execução das políticas para as mulheres**. Encontros Regionais. Brasília, 2014b.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão Pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiências**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar.2006.

STIEGLER, Barbara. **Género, Poder y Política**. División de Cooperación Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Departamento América Latina y Caribe. Alemanha. 2003.

TELES, Maria Amélia de Almeida. MELO, Mônica de. **O Que É Violência contra a Mulher**. São Paulo, Brasiliense, 2002.

TELES. Maria Amélia de Almeida. **Reflexões sobre a violência. Significados historicamente construídos**. In.: BARRETO, M.; NETTO, N. B.; PEREIRA, L. B. Do Assédio Moral à Morte de Si - Significados sociais do Suicídio no trabalho. Ed. Matsunaga. Rio de Janeiro, 2011.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. RAP - Rio de Janeiro. MAI/JUN 2008, p. 529-550.

TUMELERO, Silvana Marta. **Intersetorialidade na gestão de políticas públicas**. Seminário Nacional Sociologia & Política. Universidade Federal do Paraná – UFPR, 26 a 28 de setembro de 2011.

VENTURI, M. R.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo / SESC SP, 2013.

WASELFISZ, Julio Jacob. Mapa da Violência 2012. **Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil**. CEBELA. FLACSO. Brasil: 2012.

WASELFISZ, Julio Jacob. Mapa da Violência 2015. **Homicídio de mulheres no Brasil**. FLACSO. 2015

WEBER, Max. **The theory of social and economic organization**. New York: Free Press, 1947.

ANEXOS

ANEXO 1 – MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

ANEXO 2 – MAPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO POR DISTRITO