UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

TRABALHADORAS NA ROTA CRÍTICA DA VIOLÊNCIA:

Experiências e Práticas de Construção da Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres na Cidade de São Paulo

JÚLIA GIMENES

Versão corrigida

São Paulo
2021

Júlia Gimenes de Menezes

Trabalhadoras na Rota Crítica da Violência:

Experiências e Práticas de Construção da Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres na Cidade de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestra em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

Versão corrigida

São Paulo
Março de 2021

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
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Gimenes, Júlia
G428t Trabalhadoras na Rota Crítica da Violência: experiências e práticas de construção da política de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo / Júlia Gimenes; orientador Adrian Gurza Lavalle - São Paulo, 2021.
170 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Violência de gênero contra as mulheres. 2. Violência contra as mulheres. 3. Rota Crítica da Violência. 4. Políticas Públicas de Gênero. 5. Burocracia de nível de rua. I. Lavalle, Adrian Gurza , orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Júlia Gimenes de Menezes

Data da defesa: 09/03/2021

Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 09/04/2021

(Assinatura do (a) orientador (a)

"É aprender a estar só, a ser impopular e às vezes hostilizada, e a unir forças com outras que também se identifiquem como estando fora das estruturas vigentes para definir e buscar ***um mundo em que todas possamos florescer****. Pois* ***as ferramentas do senhor nunca derrubarão a casa-grande.*** *Elas podem possibilitar que os vençamos em seu próprio jogo durante certo tempo, mas nunca permitirão que provoquemos uma mudança autêntica. E isso só é ameaçador para aquelas mulheres que ainda consideram a casa-grande como sua única fonte de apoio"*
Audre Lorde

AGRADECIMENTOS

Abraçar e agradecer

Chegar para agradecer e louvar.
Louvar o ventre que me gerou
O orixá que me tomou,
E a mão da doçura de Oxum que consagrou.
Louvar a água de minha terra
O chão que me sustenta, o palco, o massapê,
A beira do abismo,
O punhal do susto de cada dia.
Agradecer as nuvens que logo são chuva,
Sereniza os sentidos
E ensina a vida a reviver.
Agradecer os amigos que fiz
E que mantêm a coragem de gostar de mim, apesar de mim…
Agradecer a alegria das crianças,
As borboletas que brincam em meus quintais, reais ou não.
Agradecer a cada folha, a toda raiz, as pedras majestosas
E as pequeninas como eu, em Aruanda.
Agradecer o sol que raia o dia,
A lua que como o menino Deus espraia luz
E vira os meus sonhos de pernas pro ar.
Agradecer as marés altas
E também aquelas que levam para outros costados todos os males.
Agradecer a tudo que canta no ar,
Dentro do mato sobre o mar,
As vozes que soam de cordas tênues e partem cristais.
Agradecer os senhores que acolhem e aplaudem esse milagre.
Agradecer,
Ter o que agradecer.
Louvar e abraçar!

Maria Bethânia

Agradecer.

Durante os momentos mais duros dessa trajetória imaginar a escrita desta primeira (e última) sessão, me encorajou a seguir. Quando finalmente me sentei para escrevê-la entendi a razão: é que eu não cheguei aqui sozinha. Este trabalho se fez de muitos encontros, os que vieram antes dele, os que se deram *através* dele e os que permanecerão para além dele. Por isso, abraçar e agradecer, como no poema de Bethânia, àquelas que estiveram ao meu lado no caminho.

Agradeço aos meus. Aos meus pais que ousaram sonhar para mim e para minha irmã vidas livres e voos altos. À minha mãe, que é acolhimento e morada. Obrigada por me alimentar de coragem para *transver* o mundo e por acreditar em mim, insistentemente. Ao meu pai, que nos acompanha com olhos de encanto. Obrigada por seu apoio incondicional, que incluiu, inclusive, a transcrição de muitas das minhas entrevistas e as inúmeras leituras e revisões. À minha amada madrasta, Malu, minha eterna gratidão por ter sido minha companheira no caminho. Você o tornou mais leve e me fez mais forte. À minha irmã, Lili, pela inspiração que você é de luta, amor e revolução. Com vocês quatro eu partilho meus sonhos, meus ideais e o desejo de um outro mundo. E isso é muito.

Agradeço à Marlene, que nunca largou minha mão, que foi inúmeras vezes arrimo e que é minha guia nesse trabalho constante de me fortalecer. Palavras não são suficientes para expressar minha gratidão por você. Desde o dia em que nos conhecemos, e em todos os outros, você me leva pra perto de mim mesma. Obrigada por ter estado sempre aberta a escutar, debater e construir esta pesquisa comigo, nos sentidos mais concretos e nos mais subjetivos que ela carrega.

Agradeço à minha querida amiga Carol, um dos meus bons encontros. Quem me instigou a entrar nesse universo da pesquisa, que esteve comigo em todas as etapas e me ofereceu tantas vezes contribuições essenciais para este trabalho. A você e ao querido Paulo, meus compadres, meu muito obrigada pela troca, as boas histórias e o carinho compartilhado, agora mais forte na presença de uma pequena que é puro encanto e amor. Que a gente continue mudando esse mundo pra ela e para todas as meninas.

Agradeço às minhas companheiras Promotoras Legais Populares da 24ª turma. Vocês mudaram a minha vida e me inspiram diariamente. Muito do que coloquei aqui eu aprendi com vocês durante nossa formação em 2018 e nas relações que continuamos a tecer na nossa casa, a União de Mulheres de São Paulo. Vocês são meu encontro de potência e afeto. Meu agradecimento especial àquelas que caminham ao meu lado e serenizam meus caminhos, Vivi, Bruna, Kelly, Camila, Clau e Juliana.

Agradeço às minhas amigas queridas, meus bons encontros que perduram e se renovam. Minhas companheiras de vida que há anos me acompanham, Gabi, Paula, Débora, Julia e Nicole. E a querida Bruna, que chegou iluminando tudo e atualizando os sentidos de amizade. Agradeço a sorte de compartilhar a vida com vocês e por serem essa presença bonita no meu caminho.

Agradeço à Marina, meu bom encontro da vida acadêmica, que, mesmo longe, foi uma grande parceira de dissertação. Obrigada por cada contribuição e por todo seu apoio.

Agradeço à Rute Alonso, que esteve interessada por esta pesquisa antes mesmo dela tomar forma. Que me abriu caminhos, portas e portões para que eu pudesse realizar este trabalho. Muito do que está aqui eu aprendi com você e suas companheiras.

Agradeço ao meu orientador, Adrian Lavalle, por aceitar me acompanhar nesse caminho e por todas as contribuições ao longo da construção desta pesquisa. Agradeço especialmente pelo respeito e pela escuta em relação a cada uma das minhas escolhas.

Agradeço a toda a equipe da secretaria do Departamento de Ciência Política, na figura do querido Vasne, que foi peça fundamental nesses anos e tornou minha passagem pela pós-graduação mais afetuosa e bem acompanhada.

Em um contexto de ataques à ciência e à educação pública, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de pesquisa durante meu período de formação, sem a qual a realização desta dissertação não teria sido possível.

Agradeço às professoras Heloisa Buarque de Almeida e Layla Carvalho pelas contribuições essenciais que ofereceram ao trabalho na minha banca de qualificação.

Agradeço imensamente a todas as mulheres que aceitaram participar desta pesquisa compartilhando comigo suas vivências, experiências e conhecimentos que dão vida e forma a este trabalho.

E por fim, agradeço, na figura da querida Amelinha Teles, às que vieram antes de mim. A todas as mulheres de luta desse país e da nossa região que se organizam e se levantam contra todas as formas de injustiças e pela construção de um mundo mais justo. Obrigada àquelas que teceram nossas histórias e me permitiram seguir seus passos. Que possamos seguir na construção de um feminismo popular, libertário, antirracista e coerente, pelo fim de todas as formas de violência. Como ecoa na luta, é pela vida das mulheres! Até que todes sejamos livres.

“Companheira me ajude que eu não posso andar só.
Eu sozinha ando bem, mas com você ando melhor”

RESUMO

O presente estudo analisa a política pública de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo a partir da experiência de trabalhadoras que atuam no cotidiano dos atendimentos de mulheres afetadas física, moral, psicológica e sexualmente pela violência de gênero. A pesquisa parte do diálogo entre os referenciais do campo teórico e político sobre violência e gênero e do campo das políticas públicas. Com base nos conceitos de Rota Crítica da Violência (SAGOT, 2000; 2007) e da literatura de Burocracia de Nível de Rua (LIPSKY, 2010; 2019), buscou-se compreender especificamente de que modo as práticas de atenção desenvolvidas pelas trabalhadoras que atuam no cotidiano do atendimento a mulheres afetadas pela violência de gênero interferem na política de enfrentamento à violência contra as mulheres. A parte empírica do estudo se baseia na análise de entrevistas realizadas com trabalhadoras de serviços de atenção a mulheres na cidade de São Paulo e na pesquisa documental de materiais institucionais.

Palavras-chave: Violência de gênero; Violência de gênero contra as mulheres; Rota Crítica da Violência; Políticas Públicas de Gênero.

ABSTRACT

This study analyzes the municipal public policy to fight gender-based violence against women in the city of São Paulo based on the experience of municipal agents who work in the daily care of women affected physically, morally, psychologically, and sexually by gender violence. The research builds a dialogue between two research fields: the theoretical and political references on gender violence and the public policy literature. Therefore, based on the concepts of the Critical Path of women in situations of violence (SAGOT, 2000: 2007) and Street Level Bureaucracy (LIPSKY, 2010; 2019) this master's dissertation aimed to understand specifically the impacts of care practices implemented by workers who carry out the daily care of women affected by violence in the city level. Those workers are responsible for the implementation of the policy to fight violence against women. In order to approach this problematic, the empirical section of the study comprises a content analysis based on interviews conducted with workers of care services in the city of São Paulo as well as on documents and institutional materials.

Keywords: Gender-based violence; Gender-based violence against women; Critical Path of women in situations of violence; Gender Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCM – Centro de Convivência de Mulheres

CDCM – Centro de Defesa e Convivência de Mulheres

CECF - Conselho Estadual da Condição Feminina

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres

CEJIL - Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional

CEM - Coordenadoria Especial da Mulher

CIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos

CLADEM - Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres

CNPM - Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

COJE - Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher

COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRM – Centro de Referência a Mulheres

DDM – Delegacia de Defesa da Mulher

DEAM - Delegacia Especial de Atendimento à Mulher

GEVID - Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica

IML – Instituto Médico Legal

JVD - Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

NUDEM - Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMS – Organização Mundial de Saúde

OPAS - Organização Pan-americana de Saúde

OSC – Organização da Sociedade Civil

PAISM - Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

PLAS – Plano de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDIM - Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SEPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SMPM - Secretaria Municipal de Política para as Mulheres

SPVV - Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Categorias de Políticas Públicas de Gênero 41
Quadro 2 - Fatores Decisivos Para A Rota Crítica Da Violência..... 46
Quadro 3 - Principais Protocolos Internacionais Sobre os Direitos das Mulheres e de Enfrentamento à Violência de Gênero Contra as Mulheres 64
Quadro 4 - Principais Características da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência..... 78
Quadro 5 - Tipos de Serviços de Atendimento de Mulheres em Situação de Violência – Especializados e Não Especializados 82
Quadro 6 - Serviços Municipais Especializados por Região..... 88
Quadro 7 - Funções dos Centros de Referência 90
Quadro 8 - Mapeamento dos Centros de Defesa e Convivência Dde Mulheres (CDCM) no Município de São Paulo..... 92
Quadro 9 - Função das Trabalhadoras dos CDCMs. 94
Quadro 10 - Profissionais Entrevistadas..... 100
Quadro 11 - Relação de Documentos Analisados 100
Quadro 12 - Temas e Categorias de Análise 102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do Tempo das Políticas Nacionais Referentes a Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres..... 69
Figura 2 - Organograma - Equipamentos Municipais Especializados Por Secretaria.... 86
Figura 3 - Rede Municipal de Atendimento e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres - Município de São Paulo..... 87
Figura 4 - Recursos Humanos CDCM. Reprodução Portaria 46/2010 SMADS..... 94

SUMÁRIO

Introdução.....17

Capítulo 1. Violência Contra as Mulheres e Políticas Públicas: A Construção de um Campo Teórico e Político 21
1.1 Gênero, Violência de Gênero e Violência Contra as Mulheres..... 22
1.2 Marcos Conceituais e Teóricos sobre Violência Contra as Mulheres No Brasil.... 25
1.3 Estado, Políticas Públicas para as Mulheres e Políticas Públicas de Gênero..... 31
1.4 Rota Crítica da Violência: Um Conceito Chave para o Enfrentamento à Violência de Gênero Contra as Mulheres.....42
1.4.1 Fatores impulsores e inibidores da Rota Crítica da Violência.....43
1.4.2. O papel das instituições e seus agentes na Rota Crítica da Violência.....46

Capítulo 2. Burocratas de Nível de Rua e Discricionaridade: Elementos para a análise da atuação das trabalhadoras..... 50
2.1 Implementação de Políticas Públicas 50
2.2 Burocracia de Nível de Rua: analisando a política a partir da ponta..... 52
2.3 Discricionariedade de Agentes Implementadores de Políticas Públicas 55

Capítulo 3. Políticas Públicas de Atenção e Enfrentamento à Violência de Gênero Contra as Mulheres..... 60
3.1 Breve Histórico das Políticas Públicas de Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no Brasil..... 60
3.2 Serviços e Políticas de Atenção no Município de São Paulo 70
3.3 Rede de Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres na Cidade de São Paulo..... 77
3.4 Serviços e Políticas de Atenção na Cidade de São Paulo..... 85
3.4.1 Centros de Atenção à Mulher em Situação de Violência.....89

Capítulo 4. - Pesquisa de Campo e Discussão dos Resultados..... 97
4.1 Metodologia da Pesquisa..... 97
4.1.1 Categorização.....101
4.2 Análise e Discussão dos Resultados..... 103
4.3. Percepção das Trabalhadoras..... 103
4.3.1. Percepção das trabalhadoras sobre o serviço: *"o lugar onde todas essas questões que a mulher tem dentro dela poderiam ser colocadas na mesa, com toda a tranquilidade. Com todas as ambiguidades"*.....103
4.3.2 Percepção das trabalhadoras sobre a violência contra as mulheres: *"é uma perspectiva mesmo feminista, antirracista, muito ligada às questões territoriais, de classe"*.....109
4.3.3. Percepção das trabalhadoras sobre seu trabalho: *orientação, cuidado, acolhimento e prevenção às violências*.....115
4.3.4. Percepção das trabalhadoras sobre a política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres: "*as outras políticas que precisavam funcionar pra que a gente conseguisse fazer esse enfrentamento"*.....117
4.4. Práticas de Atenção.....123
4.4.1. Estratégias de Atendimento.....123
4.4.1.1 Trabalho interdisciplinar/ intersetorial: *"Eu não sou mais psicóloga. Sou outra coisa, sou profissional que atende violência"*.....123
4.4.1.2. Acolhimento e Primeira Escuta: *"a partir dessa escuta a gente vai planejar com a mulher como que vai ser os próximos atendimentos"*.....125

4.4.1.3. Escuta Ativa: *"é a escuta atenta, não viciada, nem passiva, nem anulando a voz das mulheres"*.....127
4.4.1.4. Avaliação de Risco: *"é quando a gente identifica, junto com a mulher, que ela pode sofrer alguma consequência mais grave da violência"*.....128
4.4.1.5. Os grupos: *"O grupo pra mim é uma experiência diferente dentro de uma realidade comum, dentro de um cotidiano comum de atendimento"*.....132
4.4.2. Estratégias de Cuidado do Trabalho e das Trabalhadoras.....135
4.4.2.1. Trabalhar *"na escuta"* e seus efeitos sobre as trabalhadoras.....135
4.4.2.2. As articulações em rede: *"se não fosse esse espaço a gente já teria sucumbido individualmente"*.....141
4.5 Discricionariedade das Agentes Implementadoras.....143

Considerações Finais.....146
Bibliografia.....152
Anexos.....167

INTRODUÇÃO

A violência de gênero contra as mulheres é um problema social de múltiplas dimensões que afeta e compromete a integridade física, psicológica e emocional das mulheres. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), aproximadamente 35.6% das mulheres ao redor do mundo já sofreram violência física ou sexual por parceiros íntimos ou agressores não parceiros. Na análise do órgão, esses dados indicam a violência contra as mulheres como um problema de saúde pública de proporções epidêmicas (GARCÍA-MORENO *et al.*, 2014).

O Brasil ocupa a crítica posição de quinto país que mais mata mulheres no mundo (WAISELFISZ, 2015) e o primeiro com a maior taxa de feminicídio da América Latina (CEPAL, 2018). Os números de violências em razão de gênero mantêm o país como um dos mais perigosos para mulheres e meninas em todas as faixas etárias. Ainda que não seja um problema novo, o enfrentamento efetivo às violências segue sendo um desafio do nosso tempo.

A pandemia do novo coronavírus evidenciou de maneira ainda mais contundente a dimensão global da violência contra as mulheres e sua gravidade. A crise sanitária mundial não traz nenhum problema novo no que se refere às violências que afetam a vida das mulheres, mas intensifica um cenário que já era preocupante: os altos índices de violência e a dificuldade de acesso a serviços públicos especializados capazes de prestar atendimento efetivo aos casos.

Segundo dados do 14º Anuário de Segurança Pública (2020), no primeiro semestre de 2020 os números de feminicídio e homicídio doloso (no qual há intenção de matar) de mulheres apresentaram um aumento de quase 1.9% e 1.5%, respectivamente, em comparação aos dados do mesmo período do ano anterior. Juntamente com o aumento dos números houve uma elevação no número de chamadas registradas no canal policial 190 e uma redução de quase 10% nos registros de boletins de ocorrências (FBSP, 2020).

O aumento em quase 4% nas chamadas telefônicas para o 190 e os dados de aumento de morte de mulheres indicam um cenário extremamente preocupante: o acesso a serviços oficiais parece ocorrer apenas quando a violência já atingiu suas formas mais extremas, como agressões físicas e risco de morte, o que significa que o acesso à proteção e atenção especializada desde os primeiros sinais de violência não está sendo garantido. Essa constatação indica algo que já é conhecido, mas que se aprofunda no contexto da pandemia: a fragilidade no acesso à rede de serviços de atenção intensifica a situação de desproteção das mulheres, o que implica uma maior exposição às violências e evidencia a urgência da ação efetiva do Estado na proteção das mulheres.

Considerando que a incorporação pelas políticas públicas de ações destinadas ao enfrentamento da violência é um caminho para a redução de desigualdades de gênero e para a promoção da igualdade e da justiça social (MORAES; GOMES, 2009), o presente estudo parte da premissa de que o enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres perpassa a ação estatal e que a institucionalização de políticas com perspectiva de gênero é indispensável para a elaboração de estratégias efetivas de enfrentamento.

Contudo, a efetividade de tais estratégias depende da compreensão da violência contra as mulheres como um problema socialmente produzido e como fator estruturante da sociedade (SARDENBERG; TAVARES, 2016), no sentido de que é um problema produzido no seu interior e que contribui para seu funcionamento e reprodução. É dizer, a violência contra as mulheres não emerge de maneira fortuita, mas é socialmente produzida.

Nesse sentido, o enfrentamento da violência contra as mulheres requer a construção de estratégias de intervenção e arranjos institucionais específicos, capazes de incidir sobre o ciclo de produção de violência e de oferecer alternativas efetivas para uma vida livre de violências. Em outras palavras, a capacidade do Estado de oferecer respostas à violência contra as mulheres depende do grau em que as políticas públicas interferem, e de alguma maneira modificam, o ciclo de produção social da violência, bem como das condições materiais e subjetivas oferecidas às mulheres afetadas física, psicológica, moral e sexualmente pela violência.

Dada a complexidade de determinações e as inúmeras situações de violência às quais podem estar submetidas mulheres e meninas, lidar com casos de violência requer assistências diversas e complementares para a produção de respostas eficientes (SCHRAIBER; D'OLIVEIRA; HANADA; KISS, 2012).

Compreendendo que a ação do Estado e dos agentes públicos importa para o enfrentamento efetivo às violências, a presente pesquisa pretende contribuir para os debates sobre políticas públicas e sobre violência e gênero, a partir da análise das práticas e experiências de trabalhadoras que atuam no cotidiano dos atendimentos a mulheres afetadas pela violência de gênero. Com base na literatura sobre violência, gênero e das políticas públicas, pretende-se analisar o processo de implementação da política pública de atenção municipal, buscando **identificar as potencialidades de influência de práticas de atenção elaboradas pelas trabalhadoras no processo de implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres.**

O estudo está baseado na análise de entrevistas realizadas com trabalhadoras de serviços de atenção a mulheres na cidade de São Paulo e na pesquisa documental de

materiais institucionais relevantes para a compreensão da política pública de enfrentamento à violência contra a mulher. As mulheres entrevistadas trabalham ou trabalharam diretamente no atendimento a mulheres em situação de violências em serviços do tipo Centro de Atendimento a Mulheres.

No âmbito da Rede de Atendimento, o Centro de Referência a Mulheres (ou Centro de Atendimento a Mulheres) ocupa o papel de espaço de acolhimento, *escuta* e orientação para os casos de violência contra as mulheres e se distingue pela adoção de uma abordagem processual de intervenção no "ciclo da violência"[1] (SILVEIRA, 2006). Esses serviços contam com atendimento integral e multidisciplinar psicológico, socioassistencial e jurídico-social e desempenham um papel fundamental no processo de construção de alternativas à situação de violência.

As práticas desenvolvidas pelas trabalhadoras são analisadas à luz de referenciais teóricos e conceituais fundamentais para a discussão da violência contra a mulher. Assim, o primeiro capítulo, *Violência contra as Mulheres e Políticas Públicas: a construção de um campo teórico e político*, apresenta a conceituação de gênero como elementos para compreender a violência contra as mulheres e retoma brevemente a construção do campo teórico e político da Violência Contra as Mulheres, com foco especial nos debates sobre vitimização *versus* autonomia e a noção de agência imperfeita. Em seguida, apresenta o debate sobre a função do Estado no enfrentamento da violência contra a mulher na perspectiva de problema público e político e traz um panorama sobre as diferentes possibilidades de incorporação da noção de gênero nas políticas públicas. O capítulo se encerra com a apresentação do conceito de Rota Crítica da Violência, que ampara a compreensão sobre os modos como as instituições e seus agentes influenciam nos percursos construídos pelas mulheres que decidem buscar saídas às situações de violência doméstica, evidenciando sua capacidade de visualizar e operacionalizar as discussões sobre violência no campo prático das políticas públicas.

O segundo capítulo, *Burocratas de Nível de Rua e Discricionaridade: elementos para a análise da atuação das trabalhadoras*, explora, como indicado no título, o

[1] A teoria do ciclo da violência, desenvolvida pela psicóloga norte-americana Lenore Walker (1984), é uma teoria explicativa da dinâmica das relações de violência doméstica. Segundo Walker (1984), a violência nas relações íntimas ocorre de forma repetida e cíclica. O ciclo seria composto por 3 fases que se repetem: as violências se iniciam com a fase de (i) acúmulo de tensão, situações típicas de irritação por parte do agressor que humilha, grita, xinga e quebra objetos, culminam em agressões na fase de (ii) explosão/ ato violento que é seguida da fase de (iii) lua de mel, na qual o agressor muda seu comportamento, se mostra arrependido e busca reconciliação. O ciclo da violência, obviamente, não é representativo de todas as situações de violência e recebe críticas pelo risco que sua aplicação tem de homogeneizar as relações abusivas e a violência doméstica. Entretanto, sem desconsiderar estas críticas, o ciclo da violência funciona como um referencial teórico que possui uma capacidade explicativa simples e visual sobre a complexidade envolvida nos casos de violência doméstica e das razões pelas quais pode ser tão difícil para uma mulher romper com uma situação de violência.

referencial dos estudos de implementação de políticas públicas, particularmente a literatura a respeito da Burocracia de Nível de Rua e o conceito de discricionariedade na implementação de políticas públicas. Esse referencial oferece uma lente de análise valiosa para a presente pesquisa, permitindo orientar o foco da análise para a atuação dos indivíduos, no caso as trabalhadoras dos Centros, como produtores de políticas.

O terceiro capítulo, *Políticas Públicas de Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres,* traz um histórico da construção das políticas de enfrentamento à violência em âmbito nacional e do processo de institucionalização de políticas públicas dentro dessa temática. O capítulo também faz uma descrição dos tipos de serviços e redes integrantes da política de combate à violência contra a mulher e detalha o histórico de construção de políticas na cidade de São Paulo, detalhando a composição de suas redes e a caracterização formal dos Centros de Referência a Mulheres na cidade.

O quarto e último capítulo, *Pesquisa de Campo e Discussão dos Resultados* apresenta a pesquisa de campo realizada neste estudo, incluindo a metodologia utilizada e a discussão dos resultados desenvolvida com base na análise das entrevistas. Buscou-se analisar o conteúdo do material empírico coletado à luz dos referenciais teóricos relacionados a gênero, violência de gênero, políticas públicas e Rota Crítica da Violência trazidos no capítulo 1, com o intuito de compreender o potencial de elaboração de práticas e estratégias revelado pelas trabalhadoras e o sentido que conferem à política pública de enfrentamento à violência contra a mulher. Ao final do trabalho são apresentadas as considerações finais.

CAPÍTULO 1. VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DE UM CAMPO TEÓRICO E POLÍTICO

Partimos da concepção de bell hooks ([1984] 2019) a respeito da violência interpessoal, entendida como uma forma de manutenção das estruturas de poder nas sociedades contemporâneas construídas sobre a hierarquia do patriarcado capitalista branco. Segundo hooks (2019), a violência física é consequência da naturalização disseminada de regras hierárquicas e de autoridade coercitiva, que produz relações baseadas em poder e dominação. Nessas estruturas sociais, são os sujeitos homens, brancos e ricos que ocupam as posições mais altas da hierarquia e, desse modo, detêm a autoridade coercitiva contra os grupos sociais desprovidos de poder (hooks, 2019).

Esse sistema de crenças e exercícios de autoridade compõe a base sobre a qual a ideologia sexista e outras ideologias de opressão estão apoiadas. Em todas as relações, o poder exercido pela parte dominante é mantido pela ameaça (executada ou não) de punições abusivas, físicas ou psicológicas, sempre que a estrutura social hierárquica for desafiada (hooks, [1984] 2019, p.117). A concepção de hooks (2019) sobre violência interpessoal aqui nos interessa para a compreensão do problema da violência de gênero contra as mulheres em contexto doméstico, objeto deste estudo.

O presente capítulo apresenta os principais elementos teóricos e conceituais que servem de base para esta pesquisa, evidenciando a conexão entre o debate sobre violência de gênero contra as mulheres, as mobilizações políticas em torno do tema e sua inserção no campo das políticas públicas. Em particular, objetivou-se apontar a construção do tema da violência de gênero contra as mulheres como campo teórico e político, demonstrando de que modo a construção teórica do debate sobre violência contra as mulheres, entendido como problema político e social, permeou as reivindicações e propostas de políticas públicas voltadas à questão.

O objetivo central foi constituir um quadro referencial teórico e conceitual sobre as discussões em torno do problema da violência de gênero contra as mulheres e as estratégias de enfrentamento propostas no campo das ações do Estado. Esse quadro serve de base, tanto para localizar o campo no qual este estudo se insere, quanto para a análise e discussão dos resultados desta pesquisa no âmbito das políticas públicas.

Desse modo, será apresentado um panorama dos principais marcos teóricos conceituais da literatura brasileira sobre violência de gênero contra as mulheres, bem como os diálogos travados entre essa literatura e o campo das políticas públicas, de maneira a estabelecer um conjunto de referências para a análise das experiências

concretas em termos de práticas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher apresentadas no capítulo 4.

O capítulo se inicia com uma apresentação da concepção de violência a partir do conceito de gênero, entendido como um conceito-chave para a compreensão da violência como problema social, noção central do presente trabalho. Em seguida, são apresentadas três discussões que fornecem embasamento conceitual para a análise das entrevistas realizada no capítulo 4. A primeira consiste numa revisão dos principais debates sobre violência contra as mulheres na literatura brasileira, com foco especial no debate sobre vitimização *versus* poder de agência e no conceito de autonomia, contribuições fundamentais do campo teórico sobre violência. A segunda se refere à dicotomia público-privado e ao papel do Estado na proteção das mulheres em situação de violência. A discussão busca mostrar não apenas que a ação do Estado no combate à violência é, em si, objeto de disputa, como também o fato de que há diferentes formas de incorporação de gênero como uma dimensão das políticas públicas, o que, por sua vez, impacta diretamente no desenho das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. Por fim, a terceira discussão envolve a apresentação do conceito de Rota Crítica da Violência, desenvolvido pela socióloga costarriquenha Montserrat Sagot, que ampara a compreensão sobre a influência decisiva que as instituições e seus agentes exercem nos percursos construídos pelas mulheres que decidem buscar saídas a situações de violência. Como será visto adiante, esse conceito articula as noções de gênero e violência de gênero contra as mulheres numa construção orientada ao plano concreto da política pública de combate à violência e ocupa um papel central nas experiências e práticas das trabalhadoras investigadas por este estudo.

1.1 Gênero, Violência de Gênero e Violência contra as Mulheres

Partindo da conceituação clássica formulada por Joan Scott ([1989]; 2019), gênero é, ao mesmo tempo, elemento constitutivo das relações sociais baseado nas "diferenças percebidas entre os sexos" e uma "forma de significação das relações de poder" (SCOTT, 2019, p. 67).

A introdução do conceito de gênero nos estudos das Ciências Sociais significou a possibilidade de desconstrução definitiva da ideia de que as desigualdades entre homens e mulheres são determinadas biologicamente. Gênero como *categoria de análise*, conforme postulou Scott em seu consagrado texto de 1989, permite a complexificação do estudo dos fenômenos sociais a partir da compreensão das divisões dos papéis atribuídos historicamente como "masculinos" e "femininos" como socialmente construídos e significadores de relações desiguais de poder.

Segundo García Prince (2015), a **perspectiva de gênero** pode ser entendida como:

> (...) o marco de referência filosófico, científico e político desde o qual se conhece e interpreta a realidade, a partir da consideração de suas causas, processos e efeitos das diferenças de gênero nos processos sociais, culturais e pessoais. Igualmente, representa uma forma de intervir ou atuar para modificar os termos das relações hierárquicas existentes, a fim de democratizá-las. Assim, trata-se de uma abordagem crítica, relacional e histórica da sociedade humana cujo embasamento está na Teoria de Gênero e no Gênero como categoria abstrata e como conceito que explica as relações de poder assimétricas entre mulheres e homens e que, como tal, constitui uma categoria descritiva, uma categoria analítica e uma categoria política. (GARCÍA PRINCE, 2015, p. 25, tradução nossa).

Gênero é também uma das principais categorias da organização das relações sociais. Segundo Sagot (1995), do mesmo modo que outros mandatos sociais como classe social ou raça e etnia, gênero exerce grande influência sobre as relações sociais humanas e sobre as possibilidades de vida e oportunidade de acesso a recursos disponíveis de forma desigual na sociedade.

A autora nomeia como **socialização de gênero** o processo socialmente estabelecido de aprendizagem de condutas, atitudes e expectativas consideradas "apropriadas" a cada sexo, mostrando que as expectativas de masculinidade e feminilidade não são categorias determinadas pela condição biológica dos indivíduos, mas socialmente construídas. O objetivo principal da socialização de gênero é submeter os indivíduos a normas sociais estruturadas com base na desigualdade e na opressão de gênero, operando para reproduzir e justificar hierarquias entre os sexos e outros padrões de dominação e opressão que sustentam estruturas de dominação de classe, etnicidade, nacionalidade, idade, orientação sexual-afetiva e outras categorias dominantes (SAGOT, 1995).

De modo geral, a violência de gênero diz respeito a qualquer ato de violência perpetrado contra determinados indivíduos por sua condição de gênero, sexo ou orientação sexual (SARDENBERG; TAVARES, 2016). Ainda que a violência com base em gênero possa atingir tanto mulheres quanto homens, é fundamental para a compreensão total do problema partirmos da percepção de que nos situamos em uma organização social que tem como base posições hierárquicas que determinam detenção de poder, conforme pontuado por hooks (2019), e que sendo gênero um marcador social da diferença e elemento base deste tipo de violência, diferentes grupos sociais são afetados desigualmente pela violência de gênero.

No contexto brasileiro são as mulheres, principalmente as mulheres negras, as mulheres trans e travestis, as mulheres lésbicas e bissexuais e a população LGBTQIA+ de modo geral, e em particular pessoas que se posicionam "fora" das estruturas

tradicionais da cisheteronorma[2], os grupos sociais mais afetados pela violência com base em gênero.

Os dados de feminicídio e de violência doméstica contra mulheres indicam a necessidade e a urgência de considerarmos a dimensão racial da violência de gênero. Dados recentes do Fórum Brasileiro Segurança Pública (2020), indicam que 66,6% das vítimas de feminicídio em 2019 eram mulheres negras. Ao mesmo tempo, o documento aponta que entre 2008 e 2018 enquanto a taxa de homicídio de mulheres não negras caiu 11,7%, a mesma taxa aumentou 12,4% entre mulheres negras. Estes números escancaram a realidade da violência de gênero no país: os atos de violência com base em gênero são fortemente marcados por raça e se interseccionam com outros marcadores sociais como classe, idade, região, religião, entre outros. Se considerarmos ainda que o crime de feminicídio pode ser compreendido como o ato final de um *continuum* de violências no contexto doméstico e das relações intimas, ou seja, se há feminicídio houve violências anteriores às quais essas mulheres foram submetidas, é possível supor que o maior grau de vitimização entre mulheres negras também indica a falta de acesso a serviços públicos e atenção especializada em níveis anteriores da violência.

Assim, se é necessário para o enfrentamento efetivo da violência de gênero reconhecer que ela atinge a grande maioria das mulheres ao longo de suas vidas é igualmente importante o reconhecimento das diferenças intragênero, ou seja, identificarmos os demais eixos de opressão que se articulam a gênero a fim de compreender de que modo as violências afetam e marcam as vidas das mulheres em suas diferentes identidades e contextos.

Por fim, destaca-se também a subnotificação como uma das marcas da violência de gênero, especialmente no que se refere a violências não letais contra a população LGBTQIA+, o que contribui para a negação e invisibilização da dimensão e da gravidade com que a violência com base em gênero atinge esses grupos[3].

---

[2] Utilizando a conceituação de *sistema sexo/gênero* de Rubin ([1975] 2017), compreende-se que "a organização social do sexo é baseada no gênero, na heterossexualidade compulsória e na imposição de restrições à sexualidade feminina", de modo que gênero não é apenas uma identificação com o sexo, mas implica que o desejo sexual se dirija ao "outro" sexo. Assim, gênero cria homens e mulheres e os cria heterossexuais (RUBIN, 2017). Conjuntamente, as normas de gênero impõem também a cisgeneridade como norma, ou seja, uma compreensão normativa e binária dos gêneros.

[3] Os principais estudos e dados aos quais temos acesso são produzidos por organizações da sociedade civil, como a Associação Nacional de Transexuais e Travestis - ANTRA (https://antrabrasil.org/) e o Grupo Gay da Bahia (https://grupogaydabahia.com.br/), importantes organizações autônomas sociais de atuação nacional que há anos realizam pesquisas de monitoramento de violências transfóbicas, transfeminicidas e homofóbicas contra a população LGBTQIA+ no Brasil. A partir das pesquisas realizadas por esses grupos e por relatos pessoais e midiáticos, sabemos que diferentes formas de violência incidem particularmente sobre esses corpos em razão de sua identidade de gênero e orientação sexual. Em âmbito internacional, a organização *Transgender Europe* (https://tgeu.org/) também é responsável pela produção de estudos e monitoramento de violência contra essa população em diferentes países, incluindo o Brasil.

No campo dos estudos sobre violência contra as mulheres, a introdução do conceito de gênero possibilitou a superação do essencialismo na atribuição de significado à violência como "natural" às masculinidades e às feminilidades, em que os homens são retratados como *naturalmente* violentos e mulheres como *naturalmente* frágeis e submissas. Sua incorporação contribui para a qualificação da problemática, uma vez que permite compreender que a violência histórica sobre determinados corpos ocorre por meio de relações assimétricas de poder que permeiam a vida social (BANDEIRA, 2014).

Assim descontroem-se concepções da violência contra as mulheres que afirmavam os atos violentos como resultado de atos isolados de alguns indivíduos ou como consequência de comportamentos desviantes ou patológicos, o que permite compreender a violência como resultado de práticas socialmente aprendidas (MENEGHEL; HENNINGTON, 2007), que violam os direitos e comprometem a saúde e o bem-estar de mulheres e meninas.

A compreensão de que a violência contra as mulheres é uma violência baseada em gênero é prevista em convenções internacionais de direitos humanos das mulheres, como a Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual violência contra as mulheres é qualquer ato ou conduta baseado em gênero que cause ou seja passível de causar morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como em âmbito privado.

Por último, é importante destacar as múltiplas formas que a violência assume na vida das mulheres, podendo ocorrer não raras vezes de forma combinada, envolvendo violência física, psicológica, moral, patrimonial, sexual, violência simbólica, econômica, política e obstétrica, entre outras; e os diferentes locais nos quais podem ocorrer, destacando-se inclusive a violência institucional praticada ou permitida pelo Estado.

Fica evidente, assim, que a violência com base em gênero é um problema de múltiplas dimensões que atravessa a vida das mulheres e afeta suas vidas nos mais diferentes aspectos, e que seu reconhecimento como problema estruturado e estruturante da sociedade a partir da organização social de gênero é fundamental para sua visibilização e seu enfrentamento.

1.2 Marcos Conceituais e Teóricos sobre Violência Contra as Mulheres No Brasil

A violência contra a mulher é objeto de análise permanente das teorias e das práticas políticas feministas. A questão ganha destaque como agenda do movimento feminista a partir de 1980 (TELES, 2017). Desde então, feministas das mais diversas áreas de atuação contribuem para a construção de um campo teórico e político sobre a violência contra as mulheres.

Os estudos sobre violência de gênero, especialmente a violência contra as mulheres, constituem, ao mesmo tempo, um campo teórico-metodológico fundado a partir das reivindicações dos movimentos feministas brasileiro e internacional e um campo linguístico e narrativo, que contribui para nominar o problema e demandar intervenções em diversas áreas de políticas públicas (BANDEIRA, 2014, p. 449).

O terreno da teoria feminista e dos estudos de gênero é híbrido, no sentido de que produz práticas políticas ao mesmo tempo que é informado e transformado por essas mesmas práticas (MELLO; FERNANDES; GROSSI, 2013). É característico do campo a vinculação permanente entre teoria e prática. São "os atos e as reflexões da militância feminista, associados à comunidade acadêmica e aos grupos de mulheres organizadas" que formam a área dos estudos da violência de gênero (BANDEIRA, 2014, p. 452).

Desse modo, o campo de estudo sobre violência e gênero e violência contra as mulheres, assim como outros campos de produção feminista, se constitui como socialmente implicado, no sentido de que muitos dos marcos reflexivos surgem a partir de estudos de experiências concretas de atendimento, suscitando reflexões sobre as formas mais adequadas de intervenção, com foco na redução de desigualdades e garantia dos direitos das mulheres. Conforme aponta Biroli (2017), os recortes da realidade das produções feministas que servem de base para as análises teóricas são empiricamente situados e informados, tensionando a dicotomia empírico/normativo. Como consequência, ao aproximar dimensões nas quais emergem experiências e vozes diferentes daquelas que constituem a ciência "neutra", esses estudos potencializam novas reflexões sobre as formas como as teorias reivindicam ou suspendem a validade do real-empírico.

De fato, grande parte das pesquisas sobre violência, gênero e políticas públicas objetivam diretamente a intervenção sobre o problema da violência, e suas análises e diagnósticos têm servido tanto para a formulação como para a avaliação de políticas públicas. Trata-se de estudos desenvolvidos a partir da posição das mulheres, das experiências vividas e em diálogo com as lutas organizadas, num exercício de interlocução entre teoria e prática que acompanha todo o processo da construção de políticas públicas voltadas às mulheres desde o final dos anos 1980, elemento que constitui um traço distintivo da produção teórica feminista no Brasil.

É comum encontrarmos pesquisadoras e acadêmicas que atuam nas redes de serviços públicos, em órgãos governamentais de políticas para mulheres ou em organizações não-governamentais feministas, assim como profissionais dos serviços públicos que escrevem e teorizam sobre suas práticas de trabalho, ou que debatem o tema

da violência em ambientes externos aos equipamentos em que atuam. Muitas dessas mulheres, inclusive, compõem importantes referências para este trabalho, como Ana Flávia d'Oliveira, Lenira Silveira e Rute Alonso.

Na revisão da produção teórica da literatura brasileira sobre violência contra as mulheres e violência de gênero, dois trabalhos desenvolvidos por autoras que constituem, elas próprias, importantes referências para o campo, são fundamentais: *Violência contra as Mulheres e Violência de gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil*, de Cecília MacDowell Santos e Wânia Pasinato Izumino (2005) e *Violência e Gênero: Novas propostas, velhos dilemas* de Guita Debert e Maria Filomena Gregori (2008). Esses artigos constituem as principais referências para a recuperação dos conceitos e debates da literatura brasileira sobre violência de gênero contra as mulheres aqui apresentada.

O primeiro período de estudos sobre violência e gênero na área das Ciências Sociais no Brasil data do final dos anos 1980, e surgiu em meio ao fortalecimento da ação política dos movimentos feministas e de mulheres. As investigações buscavam compreender e nomear o problema da violência contra as mulheres enquanto um problema social, além de identificar suas principais causas e conhecer suas dinâmicas, o perfil das vítimas e de seus agressores, com destaque especialmente à violência doméstica (CHAUÍ, 1985; SAFFIOTI, 1987; GREGORI, 1993; AZEVEDO, 1981). Em particular, alguns estudos se preocupavam em compreender a posição das mulheres dentro de relações íntimas violentas (SANTOS; IZUMINO, 2005).

Pesquisas quantitativas publicadas no período apresentaram os primeiros dados sobre o problema, então pouco conhecido. Estudos como o realizado de forma pioneira por Maria Amélia Azevedo (1985), *Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada*, no qual a autora analisa boletins de ocorrência registrados em distritos policiais da cidade de São Paulo, apresentaram pela primeira vez dados sobre o perfil dos agressores, os locais e os tipos de agressão, tipo de arma eventualmente utilizada, idade da vítima e número de filhos, entre outros (SANTOS; IZUMINO, 2005).

Santos e Izumino (2005) identificam três principais correntes teóricas sobre a violência que compõem as principais referências da literatura desse primeiro período. As primeiras são a da **dominação masculina**, que entende a violência contra as mulheres como a expressão da dominação da mulher pelo homem, resultando na anulação da autonomia das mulheres e a **feminista-marxista,** influenciada pelas perspectivas feministas do marxismo, que compreende a violência como resultado do patriarcado que historicamente vitima as mulheres por meio do controle e da exploração masculina. Essas correntes têm como principais referências os trabalhos da filósofa Marilena Chauí (1985)

e da socióloga Heleieth Saffioti (1987), respectivamente. Ambas as autoras partem de uma concepção mais estrutural da dominação dos homens sobre as mulheres: uma estrutura patriarcal oprime as mulheres, impondo-lhes uma condição de *vítimas* da violência exercida pelos homens.

A terceira corrente teórica identificada pelas autoras é a **relacional**, que relativiza as noções de mulher-vítima e dominação masculina. Essa corrente é vinculada ao importante trabalho de Maria Filomena Gregori desenvolvido a partir do acompanhamento dos atendimentos no SOS-Mulher em São Paulo, *Cenas e Queixas* (GREGORI, 1993). A partir do acompanhamento dos atendimentos no SOS entre 1982 e 1983, Gregori identifica contradições entre os discursos feministas e as situações de atendimento, evidenciando limitações aos argumentos da dominação masculina. A estratégia adotada nos atendimentos considerava que a conscientização das mulheres de sua situação de subordinação e opressão seria o caminho necessário e suficiente para a superação da situação de violência, partindo de acepções de violência baseadas na ideia de dominação dos homens sobre as mulheres. Em contraposição, Gregori (1993) argumentou que as mulheres não são meras vítimas *passivas* da violência, mas que as violências nas relações conjugais operam como uma "forma de comunicação" entre homens e mulheres e essas não estão sujeitas ao poder dos homens, mas também participam dessas dinâmicas (SANTOS, IZUMINO, 2005).

O argumento relacional da violência de Gregori (1993) recebeu posteriormente uma série de críticas, especialmente com relação à afirmação da autora sobre as mulheres poderem "operar" um discurso de vítimas na cena dos atendimentos. A despeito das limitações que apresenta, o fato é que o argumento da autora é bastante relevante para o debate, pois marca o início das discussões em torno da crítica à *vitimização* das mulheres. O termo vitimização, aqui, se refere à recorrente atribuição às mulheres de uma posição de vítimas passivas da violência.

A crítica à concepção da violência como resultado da dominação masculina incorporada por Gregori (1993) e posteriormente por outras autoras afirma que a consideração das mulheres como vítimas passiva da violência acaba por cristalizar a dualidade vítima-algoz, anulando assim as possibilidades de ação (ou reação) por parte das mulheres face às situações de violência.

Essa discussão ganha centralidade nos debates da teoria feminista sobre violência, avançando à medida que as pesquisadoras da área exploram o cotidiano das queixas e analisam as primeiras experiências de atendimento a mulheres nos próprios serviços públicos que começam a surgir no período.

Como explica Grossi (1994), as experiências de atendimento suscitam novos questionamentos àquelas que trabalhavam nos atendimentos, "estimulando a reflexão e a dúvida em torno de alguns pressupostos teórico-pragmáticos do feminismo do início dos anos 80", que entendiam que a conscientização era a estratégia adequada de intervenção sobre o problema (GROSSI, 1994, p. 475).

Assim como a análise de Gregori a partir da experiência do SOS-Mulher em São Paulo, outras autoras realizaram pesquisas empíricas fundamentais, desenvolvidas a partir das experiências de atendimento, especialmente nas Delegacias de Defesa da Mulher (GREGORI, 2006; DEBERT, 2006; SANTOS, 1999; PASINATO; SANTOS, 2008; MACHADO, 2002; BLAY, 2003), que contribuíram para as reformulações teóricas e conceituais sobre as dinâmicas da violência, das queixas e do próprio funcionamento e estrutura das políticas públicas.

Os referenciais teóricos e conceituais dos estudos de violência desse período foram acompanhados da inserção de gênero e suas teorias nos estudos feministas, o que contribuiu para a construção dos argumentos críticos à noção de dominação masculina, incorporando a dimensão relacional de poder nas relações sociais e permitindo compreender a violência como expressão de desigualdades de gênero. A adoção de uma perspectiva de gênero sobre a violência permite compreender que "as ações violentas são produzidas em contextos e espaços relacionais e, portanto, interpessoais, que têm cenários societais e históricos não uniformes" (BANDEIRA, 2014, p.451).

A discussão em torno do tema da *vitimização versus autonomia* reorientou o debate brasileiro sobre violência de gênero contra as mulheres, colocando atenção sobre as formas específicas que a dominação assume em contextos particulares e jogando luz sobre a capacidade de resistência das mulheres aos arranjos opressivos (DEBERT; GREGORI, 2008), em oposição à noção de mulheres sem capacidade de agência, em uma posição destituída de poder e ação, desconsideradas como sujeitos.

A discussão alcançou posteriormente o interior dos movimentos feministas e influenciou suas práticas políticas. Um exemplo concreto da influência desse debate é a adoção do termo mulheres *em situação* de violência em substituição a mulheres *vítimas* de violência por trabalhadoras de serviços de atendimento e organizações feministas, como a Casa Eliane de Grammont e o Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, ambas em São Paulo, a partir da década de 1990 (SANTOS; IZUMINO, 2005; SILVEIRA, 2006).

É importante destacar que algumas das análises que surgem como contraponto à perspectiva da dominação masculina podem cair no equívoco de simplesmente substituir

o discurso de *vitimização* pelo discurso de *responsabilização* das mulheres, que atribui às próprias mulheres a responsabilidade pela superação (ou não) da situação de violência na qual se encontram. Segundo Debert e Gregori (2008), são exemplos típicos desse tipo de discurso os que alimentam a ideia de que a mulher que supera a situação de violência é aquela que tem "força de vontade", suficiente "autoestima", ou é "empoderada". Discursos desse tipo não são particulares do contexto brasileiro. No mesmo sentido apontado por Debert e Gregori (2008), hooks (2019) afirma que tais concepções são frágeis, visto que operam da mesma forma que as estratégias que pensam a violência a partir da dominação masculina: desconsideram as trajetórias individuais das mulheres e os constrangimentos sociais e econômicos particulares aos quais estão submetidas.

Assim, compreender as possibilidades de ação e escolha das mulheres em situação de violência é mais complexo do que os discursos "totalizantes" ou homogêneos sobre as experiências das mulheres sugerem. Segundo Biroli (2012), o reconhecimento de que a agência autônoma se dá em meio a constrangimentos e pressões é o que permite "ultrapassar a alternativa entre considerar as mulheres como 'vítimas sem agência' ou considerar que essa é uma questão resolvida nas democracias contemporâneas" (BIROLI, 2012, p. 27).

A mesma autora apresenta, nesse sentido, a noção de agência imperfeita para abordar as possibilidades de agenciamento pelas mulheres em meio a constrangimentos externos (BIROLI, 2012; 2013). Segundo ela, a agência é imperfeita em relação ao ideal liberal de autodireção e autodeterminação que afirma como "dada" a capacidade dos indivíduos em determinar suas escolhas com base nas "suas" preferências. Assim, a posição social das mulheres em sociedades estruturadas com base em gênero determinará a agência imperfeita como expressão regular da agência das mulheres devido aos constrangimentos impostos pelas relações de poder desiguais, e não como desvio. Como complementação, Biroli propõe a noção de agência *desigualmente* imperfeita:

> O complemento necessário ao entendimento de que a agência é imperfeita é o de que a agência é *desigualmente imperfeita*, permitindo considerar de que modo as formas de opressão e o acúmulo de desigualdades incidem sobre as condições sociais em que as preferências são produzidas. O impacto das relações de poder e dos padrões opressivos de socialização é diferenciado, seletivo e orientado. Os problemas presentes na análise da autonomia como horizonte normativo remetem às possibilidades e capacidades que cada indivíduo terá para desenvolver-se e definir sua própria vida. Mas os impedimentos a essa autodeterminação têm impacto diferenciado segundo o pertencimento dos indivíduos a grupos sociais: organizam-se estruturalmente e incidem de maneira diferenciada segundo a posição estrutural dos indivíduos (BIROLI, 2012, p.33).

Restrições à autonomia não são determinadas apenas em relação a aspectos subjetivos dos indivíduos. A possibilidade de realização de escolhas individuais

autônomas é limitada também por constrangimentos materiais e políticos impostos pelo contexto, que sua por vez se relaciona à posição social ocupada pelos indivíduos, sendo condicionado por ela. O processo de socialização borra a fronteira entre preferências individuais e preferências socialmente orientadas, resultando na internalização de valores e significados vinculados a papéis socialmente definidos, tendo os padrões de gênero como uma de suas matrizes.

A noção de agência imperfeita serve à análise por considerar dois sentidos expostos por Biroli. Primeiro, por considerar que os indivíduos não são efetivamente iguais, pois as possibilidades de autodeterminação e exercício da autonomia são limitadas por formas de dominação, exploração e opressão que afetam de formas desiguais indivíduos em posições sociais diferentes (BIROLI, 2012, p.50). Segundo, porque os indivíduos não são "igualmente competentes" e a "capacidade para o exercício da autonomia é socialmente significada e representada" (BIROLI, 2012, p.28), o que pode fazer com que, em sua construção individual, as mulheres tenham maior dificuldade em romper com a posição que lhes é estruturalmente imposta.

1.3 Estado, Políticas Públicas Para as Mulheres e Políticas Públicas de Gênero

A primeira barreira para o reconhecimento das situações de violência contra mulheres é a normalização e a banalização dos atos violentos, que se constroem sobre uma série de estereótipos que contribuem para naturalizar o problema e se tornam barreiras à construção de alternativas efetivas para sua superação. Adicionalmente, a compreensão da violência contra as mulheres e meninas, especialmente a violência doméstica e familiar, como um problema reservado à vida íntima contribui para a invisibilização e, no limite, a completa negação do problema. Nesse sentido, é fundamental romper com o estigma de problema doméstico da violência para garantir o desenvolvimento de ações públicas efetivas de prevenção e atenção à questão.

A crítica à dualidade público/privado constitui um elemento central do campo das teorias feministas da política, que entendem que o que se passa nos âmbitos definidos como privados e domésticos importa para a análise da própria democracia (BIROLI, 2017).

Segundo Biroli (2014), a dualidade produzida pela separação entre vida pública e privada corresponde a uma visão restrita da política, que define um conjunto de questões como privadas e, consequentemente, não políticas. A defesa de uma suposta universalidade da esfera pública termina por isolar a política das relações de poder da vida cotidiana.

De forma complementar, Okin (2008) afirma que a utilização dos conceitos de esfera púbica e privada de forma acrítica pela tradição da teoria política serve à perpetuação da ideia de que essas esferas são de fato suficientemente separadas "a ponto de o público ou o político poderem ser discutidos de maneira isolada em relação ao privado ou pessoal" (OKIN, 2008, p.305). Perpetua-se assim, a compreensão de que as práticas da vida doméstica – como a divisão sexual do trabalho, as tarefas de cuidado e a responsabilização tradicionalmente atribuídas à esfera doméstica – não constituem fatores definidores da atuação na vida pública (BIROLI, 2017).

Na medida em que as dinâmicas de poder estruturam também as relações interpessoais e familiares, determinando relações desiguais de acordo com sexo e geração, por exemplo, as diferenças entre as esferas pública e privada são ilusórias (BANDEIRA, 2014). A separação da política da vida privada e a preservação de temas da vida doméstica como naturalmente excluídos do debate público e, portanto, apartados da atuação do Estado, reforça papéis de gênero tradicionalmente atribuídos às mulheres e contribuem para a manutenção da invisibilidade pública da opressão e dominação nos ambientes domésticos, limitando a autonomia das mulheres e criando situações de desproteção dentro das relações familiares (BIROLI, 2014; KRITSCH, 2012).

As críticas feministas apontam a divisão das esferas pública e privada também como um resultado da própria desigualdade de gênero. A definição do que é privado é pautado por fatores da esfera pública, como exemplo, a divisão sexual do trabalho, as legislações sobre estupro e abortamento legal, as funções de cuidados com crianças e idosos. Fica evidente, desse modo, que os problemas considerados "pessoais" requerem, ao fim, respostas por meios políticos e ação política (PATEMAN, 1989).

A violência doméstica é um dos exemplos clássicos da fragilidade da divisão tradicional entre vida pública e privada. A dicotomia público/privado, segundo Okin (2008) é também a dicotomia público/doméstico no sentido de que essa distinção também se refere às divisões Estado e sociedade (propriedade pública e privada) e vida pública (e não doméstica) e vida doméstica (OKIN, 2008; KRITSCH, 2012).

Desse modo, a tematização da violência doméstica contra as mulheres acaba impedida pela divisão tradicional público-privado, que a considera um problema de âmbito doméstico e, nesse sentido, não público. Como consequência dessa lógica, culturalmente construiu-se a imagem de que as agressões e violações físicas, sexuais, morais e psicológicas ocorridas no terreno das relações intimas são parte "natural" ou própria das relações afetivas.

As críticas feministas nos campos teórico e político são responsáveis por evidenciar a dimensão política do enfrentamento às violências, ao reforçá-la como um problema público e de negação de direitos das mulheres. Historicamente, tais críticas foram acompanhadas da reivindicação de ações públicas de enfrentamento da violência doméstica, de modo que o reconhecimento da questão enquanto problema social e como negação de direitos é um marco das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres.

As teóricas da teoria feminista da política também chamam a atenção para a dimensão de gênero nas políticas de Estado, criticando a tradição da ciência política que enxerga a construção das políticas e das próprias instituições estatais como supostamente "neutras" em relação a gênero. Segundo Biroli (2017b), teorias políticas são teorias de gênero mesmo quando não o tematizam, já que gênero pode ser tratado como questão política ou ser uma dimensão silenciada no âmbito das relações de poder e das experiências sociais.

De maneira análoga, o Estado, mesmo quando não desenvolve políticas que referenciem diretamente as questões de gênero, influencia o modo como as relações sociais de gênero se organizam e produz impactos sobre as desigualdades resultantes destes processos (SOARES, 2004). A consequência de se afirmar as políticas públicas como neutras em relação a gênero é a exclusão dos interesses das mulheres da esfera pública, já que o sujeito universal das políticas públicas é tradicionalmente masculino, branco e inserido numa lógica cis-heteronormativa.

A própria inexistência de diversidade nos espaços de tomada de decisão, tradicionalmente ocupados por homens brancos, pertencentes às elites políticas e econômicas, contribui para a formulação de políticas públicas que desconsideram vivências fora da experiência hegemônica, tratando-as como ilegítimas. Exclui-se duplamente as mulheres das esferas da política: no processo decisório e como destinatárias específicas das próprias políticas (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013).

O desenvolvimento de políticas públicas *generificadas*, aquelas que incorporam explicitamente gênero como uma dimensão para seu desenvolvimento e execução, parte do questionamento da suposta neutralidade das ações do Estado em relação a gênero e do reconhecimento do papel que cumprem as ações institucionais na redução ou acirramento de desigualdades de gênero.

Nesse sentido, a adoção intencional da perspectiva de gênero nas políticas públicas se refere à introdução da questão da igualdade entre os sexos nos métodos de análises e diagnósticos da realidade social que servem não apenas para a elaboração e

formulação das políticas públicas, mas também aos procedimentos de avaliação e reformulação. Adicionalmente, a inserção das questões de igualdade de gênero nos mecanismos institucionais, formais e informais, regulam a alocação de oportunidades e a distribuição das cargas sociais entre os sexos no que se refere às políticas sociais, econômicas e de direito (ROMERO, 1999).

Assim como outras esferas da vida pública e social, as construções sociais de gênero também se traduzem dentro das estruturas do Estado, influenciando as ações e comportamentos de seus agentes. Como destaca Gustá (2008): "os conteúdos, os objetivos e as metodologias das ações do Estado estão imbuídos de concepções sobre o valor relativo de atributos culturais masculinos e femininos, assim como de crenças a respeito dos comportamentos normativamente desejáveis a cada um dos sexos" (GUSTÁ, 2008, p.110).

A institucionalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas supõe tornar visível e passível de avaliação um conjunto de variáveis sociais e econômicas que dizem respeito às experiências das mulheres na sociedade, a maioria delas excluídas do funcionamento das instituições públicas e dos modelos de políticas públicas, o que significa, em certa medida, fundar um novo paradigma de políticas públicas a partir de um instrumental teórico-conceitual, metodológico e operativo correspondente (ROMERO, 1999).

A vinculação do conceito de gênero às políticas públicas ocorre no final dos anos 80 e principalmente durante os anos 90, acompanhando o próprio desenvolvimento das teorias de gênero (GARCÍA PRINCE, 2015). Nos países sul-americanos, não por acaso, essa vinculação ocorre no mesmo período em que os movimentos feministas e de mulheres cobravam a institucionalização de suas demandas dentro da agenda das políticas públicas.

Segundo Romero (1999), assim como os movimentos feministas e de mulheres, os núcleos de pesquisa e investigação das universidades, os organismos internacionais não governamentais e as agências das Nações Unidas, que desde os anos 1970 assumiram em sua agenda de desenvolvimento temas concernentes aos direitos das mulheres, constituem os atores responsáveis pela promoção da institucionalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas[4].

[4] É importante destacar, entretanto, que muitas das políticas desenvolvidas e fomentadas por agências internacionais sob a rubrica "mulher", especialmente aquelas desenvolvidas nos países latino-americanos e outros países em desenvolvimento, foram políticas liberais orientadas pela ideologia política e econômica dessas organizações, que em muitos casos resultaram em políticas assistencialistas que pouco ou quase nada alteram as posições tradicionais das mulheres, como programas de controle de natalidade, de renda e alimentares (ROMERO, 1999, p.105).

As políticas públicas de gênero podem ter múltiplas dimensões e estar vinculadas a diferentes órgãos e políticas estatais, como saúde, trabalho, educação e o próprio combate a violências. Por seu embasamento nas teorias de gênero, notadamente partem do reconhecimento das desigualdades entre mulheres e homens como socialmente construídas e, desse modo, buscam implementar ações no intuito de modificar a ordem de gênero e as hierarquias de poder dela resultantes (GARCÍA PRINCE, 2008).

Como apontam Bandeira e Almeida (2013), as políticas públicas de gênero têm como premissa o papel das instituições estatais na construção "política e social dos gêneros". Desse modo, elas devem estar implicadas no combate das desigualdades entre homens e mulheres. Tais políticas, segundo as autoras, partem do princípio do respeito às mulheres como sujeitos de direito e autônomas. Assim, as políticas de gênero devem operar para garantir o pleno exercício da cidadania das mulheres.

Não há um desenho único de políticas de gênero, sendo que grande parte da reflexão teórica desenvolvida sobre o tema é construída a partir da análise de experiências concretas de políticas públicas, até porque muitas foram criadas antes mesmo de sua conceituação.

Os esforços dos estudos sobre políticas públicas e gênero buscam identificar de que modo gênero é adotado no processo de formulação e implementação de políticas públicas e quais resultados podem ser identificados a partir dessas experiências.

É possível reconhecer diferentes desenhos e "tipos" de caracterização das políticas que lidam com a questão de gênero. Todas têm em comum o tensionamento da suposta neutralidade das políticas públicas, o reconhecimento da centralidade do papel do Estado na promoção de direitos e na intervenção sobre os processos de desigualdade e a influência dos movimentos sociais feministas, que cobram políticas transformadoras das relações de gênero e mudanças nas instituições sociais e políticas, altamente marcadas por hierarquias de gênero (MARTINS; GUEVARA, 2015). Ao final desta seção foram resumidas as principais características identificadas, a partir da literatura, das políticas de gênero (Quadro 1) que serão apresentadas a seguir.

Com base em Gustá (2008) e García Prince (2008; 2015), autoras que desenvolveram trabalhos de mapeamento conceituais e das diferentes experiências de políticas de gênero, apresentamos a seguir uma revisão conceitual sobre as principais características das políticas sensíveis a gênero.

Anna Laura Gustá (2008) apresenta quatro categorias principais que, segundo a autora, se diferenciam em seus aspectos teóricos e nas metodologias de intervenção: (1) as políticas de ação afirmativa; (2) políticas para as mulheres; (3) políticas com

perspectiva de gênero; e (4) políticas de transversalização de gênero, ou *gender mainstreaming*.

As **políticas de ação afirmativa** para mulheres têm como referência o art. 4º da CEDAW (1979)[5] e buscam promover o aumento da presença feminina em posições decisórias dentro do Estado. As políticas de ação afirmativa podem ser de dois tipos: diretas, aquelas que pretendem modificar a estrutura demográfica de uma organização, sendo os principais exemplos as cotas para candidaturas femininas nos partidos políticos ou cotas para composição dos parlamentos no âmbito nacional e subnacional; e (2) indiretas, que buscam modificar os processos de oportunidade de uma determinada organização a fim de promover uma mudança a longo prazo na sua composição. As principais críticas às políticas de ação afirmativa para mulheres apontam sua limitação em seu caráter paliativo, podendo produzir mudanças na composição das estruturas, mas mostrando-se incapazes de mudar a lógica de reprodução das injustiças estruturais[6] (GUSTÁ, 2008).

As **políticas para as mulheres** e as **políticas com perspectiva de gênero** têm como base a crítica à posição de desvantagem das mulheres e os efeitos negativos sobre suas vidas, como a divisão sexual do trabalho, menor acesso a emprego e renda, a dupla jornada de trabalho e a sobrecarga das tarefas de cuidado. Partindo desse diagnóstico, essas políticas apresentam propostas de intervenção focadas na redução de desigualdades sociais e econômicas entre homens e mulheres.

Entretanto, há uma diferença substancial entre essas duas categorias: a adoção ou não da perspectiva de gênero (ou, nos termos de Biroli, a adoção explícita ou não da perspectiva de gênero). Segundo Gustá (2008), as políticas para as mulheres podem ser consideradas antecessoras das políticas de gênero, porém possuem um objetivo limitado de mudança da condição social das mulheres. O foco central desse tipo de política é a redução das desigualdades entre homens e mulheres por meio de ações compensatórias que visam garantir às mulheres a possibilidade de conciliar suas funções de trabalho e

[5] Texto art. 4º: "A adoção pelos Estados Partes de medidas temporárias especiais visando acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre os homens e as mulheres não é considerada como um ato de discriminação".

[6] É importante destacar que as cotas para candidaturas femininas são um tema extremamente relevante (e complexo) dentro da Ciência Política e da discussão política pública. A maior parte dos estudos sobre o tema indicam as cotas femininas como variável importante para o aumento da presença feminina nos parlamentos latino-americanos, por não suficientes. As explicações sobre a sub-representação de mulheres no legislativo brasileiro se baseiam em múltiplos aspectos; a dimensão de gênero, os contextos institucionais e partidários e o contexto local fora do sistema institucional, como a cultura política e social, também devem ser incluídos na análise (ARAÚJO, 2016). Além disso, estudos recentes sobre o tema da violência política de gênero contra as mulheres (BIROLI, 2018) têm evidenciado as inúmeras violências às quais são submetidas as mulheres nos espaços institucionais, o que certamente é mais um elemento que interfere na decisão de participação de candidatas mulheres de forma diferente dos candidatos homens.

cuidado doméstico, e não necessariamente uma mudança das estruturas sociais de gênero. Ainda que representem um primeiro esforço de visibilidade às desigualdades entre mulheres e homens, as políticas desse tipo podem acabam por reforçar as posições tradicionais das mulheres na sociedade, vinculando-as a funções tradicionais na família, à maternidade e ao trabalho reprodutivo e desconsiderando o papel dos homens nessas mesmas funções. Em outras palavras, políticas para as mulheres sem perspectiva de gênero acabam por objetivar a melhoria das condições de vida das mulheres, porém tendem a mantê-las nos papéis tradicionais de gênero associados ao desempenho de tarefas domésticas e de cuidado (GUSTÁ, 2008).

A incorporação das dimensões de poder nas relações sociais contidas na perspectiva de gênero evidencia a intenção transformadora da condição das mulheres de determinada política. Políticas focalizadas nas mulheres ou com segmentos femininos como público prioritário de políticas universais não se traduzem diretamente na adesão à agenda de gênero. Pelo contrário, a depender do desenho da política, podem contribuir para reforçar desigualdades de gênero, "reafirmando uma posição de tutelada e subordinada da mulher tanto no espaço público como no privado" (FARAH, 2004, p.139).

Segundo Bandeira (2005), políticas públicas para as mulheres e políticas públicas de gênero são diferentes no sentido de que,

> (...) as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Isso implica que não priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos; ao contrário, a centralidade posta na mulher-família reafirma a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável. Configura-se, portanto, numa política pública que enfatiza a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia. Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito. (BANDEIRA, 2005, p.09)

As políticas para as mulheres não excluem necessariamente as políticas de gênero, ainda que sua perspectiva costume ser mais restrita e vinculada a visões mais tradicionais do feminino (BANDEIRA, 2005). Como pontua Romero (1999), a assimilação da perspectiva de gênero pelas políticas pode variar e, na visão da autora, a diferença está no modo como inserem a categoria "mulher", se consideram as mulheres como atoras ativas no desenvolvimento das políticas ou apenas no papel de beneficiárias dos programas governamentais.

De modo resumido, na perspectiva das políticas para as mulheres, são atribuídos papéis aos *sexos* na reprodução e no bem-estar familiar e social, os quais são tomados como dados. A perspectiva de gênero não entra como elemento problematizador e os papeis não são concebidos como resultados de construções sociais (GUSTÁ, 2008).

Evangelina García Prince (2008) apresenta o conceito de **políticas gênero inclusivas** ou **sensíveis a gênero**, aquelas qualificadas a partir da condição de sensitividade de gênero, entendida como a capacidade de perceber as diferenças de gênero e os "problemas de gênero" que produzem desigualdades, a fim de incorporá-los às ações e estratégias (GARCÍA PRINCE, 2008). Ou seja, identificam as diferenças entre homens e mulheres e buscam responder às necessidades diferenciadas de cada grupo. Porém, de forma semelhante às políticas para as mulheres, não necessariamente propõem como eixo central mudanças das posições atribuídas a gênero, podendo facilmente contribuir para reforçar os papéis tradicionais de gênero através de estereótipos.

As **políticas com perspectiva de gênero**, por sua vez, estariam um passo à frente, por se preocuparem não somente com a melhoria do acesso e com a construção de igualdade entre homens e mulheres, mas voltarem-se para transformar as relações hierárquicas baseadas em gênero. Nas políticas com perspectiva de gênero, a mudança social aparece como um dever normativo do Estado, o que deveria se refletir em estratégias de políticas públicas (GUSTÁ, 2008).

Políticas de igualdade ou **Políticas de Igualdade de Gênero** é uma categoria que marca o sentido transformador das políticas públicas que buscam a construção da igualdade de gênero. Partindo do reconhecimento de que nem todas as políticas públicas que enxergam as desigualdades de gênero pleiteiam a superação das discriminações ou a transformação das relações de poder entre os gêneros, essa definição é crítica às políticas que embutem uma visão incompleta acerca da igualdade, focando essencialmente o plano formal (especialmente aquelas que modificam legislações) e demanda a criação de políticas efetivas de igualdade (GARCÍA PRINCE, 2008).

As **Políticas gênero transformativas** pertencem a uma categoria que constitui uma ramificação das definições anteriores e partem de diagnóstico similar àquele apontado para as políticas de igualdade, enfatizando o caráter limitado de algumas políticas no que se refere à transformação das relações de poder entre mulheres e homens. A terminologia é adotada no intuito de diferenciá-las das demais políticas, ao reforçar seu propósito de mudança social e sua ênfase em estratégias que desafiam as desigualdades de gênero, buscando a promoção efetiva da igualdade, o empoderamento de gênero das

mulheres e a eliminação de padrões e papéis de gênero que mantêm e reproduzem desigualdades (GARCÍA PRINCE, 2008; 2015).

As Políticas de **transversalização de gênero** ou ***gendermainstreaming*** são aquelas que consideram que a perspectiva de gênero deve perpassar todas as instituições estatais, se expandindo para além de uma área ou eixo temático das políticas públicas. A compreensão contida nessa categoria é a de que o Estado é um ator chave na construção e manutenção das desigualdades de gênero, de modo que é necessária uma mudança cultural interna às estruturas estatais para avançar no caminho da promoção da igualdade de gênero (GUSTÁ, 2008).

Para Bandeira (2005), a transversalização de gênero nas políticas públicas envolve,

> (...) a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, consequentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BANDEIRA, 2005, p.5)

Essa categoria das políticas de gênero é amplamente difundida e ganhou a agenda de pesquisas de análises de políticas públicas recentes, tanto no Brasil quanto em outros países. As terminologias empregadas são diversas: *mainstreaming* de gênero, transversalização de gênero, perspectiva integrada de gênero, adoção de critérios de gênero ou institucionalização da perspectiva de gênero (GARCÍA PRINCE, 2013).

Algumas autoras nomeiam também as políticas que desconsideram o elemento de gênero, ou que operam de forma a reforçar as desigualdades de gênero. Políticas **insensíveis a gênero** ou negativas a gênero são aquelas que reforçam as desigualdades e estereótipos de gênero e tendem a ser excludentes. E políticas **neutras a gênero** consideram mulheres e homens como semelhantes, ou até iguais e por isso não propõem nem mesmo promovem modificação das relações de poder entre os gêneros (GARCÍA PRINCE, 2015).

Dessa forma, observamos que há uma diferença não apenas entre políticas negativas ou neutras em relação a gênero, mas, principalmente, entre as diversas políticas de gênero. Assim, não basta o reconhecimento das desigualdades entre mulheres e homens ou a criação de mecanismos formais de garantia de direitos. É preciso atentar para as características específicas de cada política a fim de identificar a perspectiva adotada em cada caso e discutir suas implicações.

No que se refere às políticas públicas de enfrentamento e atenção à violência, a dimensão de gênero importa principalmente do ponto de vista dos pressupostos sobre o

próprio problema da violência. Uma política especializada que não considera a dimensão de gênero nas relações entre homens e mulheres pode facilmente reduzir a violência a padrões de comportamento entre os sexos (BANDEIRA, 2013), reforçando estereótipos biologizantes que afirmam os homens como naturalmente agressivos e as mulheres naturalmente submissas e pacíficas, ou mesmo as mulheres como instáveis emocionalmente. Essa percepção também pode facilmente reforçar posturas dos agentes implementadores que banalizam a violência e favorecer padrões revitimizantes[7], reduzindo as possibilidades de oferta de alternativas às mulheres em situação de violência.

O debate sobre políticas públicas de gênero interessa a esta pesquisa porque permite demarcar o entendimento de que é nesse campo específico que deve ser visto o tema das políticas de enfrentamento e atenção à violência contra as mulheres. Ou seja, é sob esse olhar que se defende a construção das políticas especializadas para as mulheres, sob a consideração de que os diferentes arranjos em torno da perspectiva de gênero geram uma série de consequências nos seus resultados.

No caso dos serviços de atenção, a adoção ou não da perspectiva de gênero da violência tem impactos concretos sobre as estratégias e alternativas oferecidas às mulheres que buscam atendimento. Santos (2015) identificou diferentes abordagens sobre a violência em seu estudo etnográfico realizado nos serviços das redes leste e sul de São Paulo. Segundo a autora, os enfoques se dividem em feminista, familista, de gênero ou interseccional de gênero, de raça/cor e de classe. Dentre essas perspectivas, a abordagem familista da violência é aquela que nega a perspectiva de gênero, e é característica de serviços que compreendem a violência como um problema de ordem moral, um desvio de comportamento ou um problema pessoal das relações íntimas.

A diferenciação das perspectivas que embasam as políticas de combate à violência contra a mulher e atenção às vítimas constitui um pano de fundo importante para a compreensão das questões discutidas no capítulo 4 do presente trabalho. Em especial, a capacidade de diferenciar as abordagens por parte das trabalhadoras, bem como situar suas próprias práticas foram elementos que se destacaram nas entrevistas, sinalizando uma preocupação com o enfoque da atenção às mulheres e seus desdobramentos do ponto de vista do enfrentamento da violência.

[7] Segundo o disposto na Política Nacional de Enfrentamento a violência contra as mulheres, as mulheres em situação de violência são *revitimizadas* quando, no contexto no atendimento: "são julgadas; não têm sua autonomia respeitada; são forçadas a contar a história de violência inúmeras vezes; são discriminadas em função de questões de raça/etnia, de classe e geracionais. Uma outra forma de violência institucional que merece destaque é a violência sofrida pelas mulheres em situação de prisão, que são privadas de seus direitos humanos, em especial de seus direitos sexuais e reprodutivos". (BRASIL, 2011).

QUADRO 1 – PRINCIPAIS CATEGORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO

Categoria	Definição	Exemplo de políticas públicas
Políticas Insensíveis a gênero ou negativas a gênero	Políticas que reforçam as desigualdades e estereótipos de gênero e tendem a ser excludentes	Licença paternidade inferior à licença maternidade
Políticas neutras em relação a gênero	Consideram mulheres e homens como socialmente semelhantes, ou iguais, e por isso, não propõe nem mesmo promovem modificação das relações de poder entre os gêneros	Políticas de caráter universal, como acesso a benefícios sociais e políticas de saúde
Políticas de ação afirmativa de gênero ou para mulheres	A partir do questionamento da composição hierárquica em termos de representação igualitária de gênero, propõe procedimentos que buscam garantir a representação das mulheres nos âmbitos decisórios do Estado	Cotas de 30% de candidaturas femininas dentro dos partidos no processo eleitoral
Políticas para as mulheres	Compreendem as desigualdades entre homens e mulheres na divisão sexual do trabalho e propõe medidas compensatórias para as mulheres a partir de sua dupla carga entre trabalho e funções de cuidado, a fim de diminuir as desigualdades de gênero.	Legislações que garantem equidade salarial entre mulheres e homens
Políticas gênero inclusivas ou sensíveis a gênero	Buscam estratégias que respondem a necessidades diferenciadas entre homens e mulheres a partir do reconhecimento da desigualdade com base em gênero que afeta os grupos de forma diferenciada	Política de saúde das mulheres
Políticas com perspectiva de gênero	Consideram que as relações entre homens e mulheres são baseadas na assimetria de poder entre grupos e para que se possa alcançar uma maior igualdade devem ser alteradas as bases tradicionais da divisão sexual do trabalho	Políticas focalizadas nas mulheres como a vinculação do recebimento do bolsa família às mulheres
Políticas de transversalização de gênero ou *gender mainstreaming*	É uma ferramenta utilizada para a promoção da igualdade de gênero por meio da integração sistêmica de gênero no conjunto da institucionalidade do Estado. Além de garantir que gênero seja um elemento transversal de todas as políticas públicas, a transversalização de gênero também busca transformar os padrões de gênero consolidados na cultura do aparato estatal	Podem ser: organismos de políticas para as mulheres com autonomia para execução de ações conjuntas entre/com diferentes órgãos do executivo; programas de transversalidade de gênero; conselhos de políticas para as mulheres; entre outros
Políticas de igualdade de gênero	Definidas como o conjunto de princípios, normas e objetivos orientados explicitamente na busca pela igualdade de fato dos direitos das mulheres e homens. Podem se dar na forma de leis, e formulações técnico administrativas	Políticas referentes aos direitos sexuais e reprodutivos (maternidade voluntária, contracepção, aborto legal e gratuito, liberdade sexual); democratização das responsabilidades domésticas; eliminação de todas as formas de violência e exploração; reformas educativas a favor da igualdade de oportunidades.
Políticas gênero transformativas	A partir da crítica do alcance limitado das políticas de gênero colocam ênfase na mudança dos padrões de gênero como caminho para alcançar a igualdade e garantir o exercício pleno de direitos das mulheres	

Elaboração própria. Fonte: Gustá (2008); García-Prince (2015).

1.4 Rota Crítica da Violência: um conceito chave para o enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres

Finalizando esse capítulo, apresentamos o conceito de Rota Crítica da Violência, desenvolvido pela socióloga costarriquenha Montserrat Sagot (2000; 2007). A partir de um estudo realizado junto à Organização Pan-americana de Saúde (OPS/OMS) entre 1996 e 1998 a autora analisou as trajetórias de diferentes mulheres na busca pela superação da situação de violência no contexto latino-americano percorrendo dez países (os sete países centro-americanos e três andinos, Peru, Bolívia e Equador).

O conceito foi elaborado a partir da noção de que o rompimento com uma situação de violência envolve o percurso de um determinado trajeto, que é condicionado por distintos elementos. De forma objetiva, o conceito desenha os diferentes fatores que entram em jogo a partir do momento em que uma mulher decide romper com a situação de violência, as várias etapas que ela deve percorrer e de que modo as respostas encontradas contribuem ou não para seu processo.

A escolha pelo seu uso na presente pesquisa corresponde a duas principais razões: a primeira é o potencial imagético que o conceito oferece, permitindo visualizar o grau de complexidade e os múltiplos fatores que influenciam a condução dos casos de violência. A segunda razão é a possibilidade oferecida pelo conceito de localizar o papel que cumprem as instituições e seus/suas agentes no trajeto individual de cada mulher. A rota crítica é percorrida individualmente, porém é na interação com outros agentes e *a partir* das respostas encontradas que a sua direção poderá ser alterada de forma positiva ou negativa no que se refere à superação da situação de violência.

Um dos diferenciais da Rota Crítica é o fato de ser um conceito que surge da observação da trajetória das mulheres em situação de violência em diálogo com as políticas públicas. Ele remete a uma perspectiva de gênero e socialmente implicada do enfrentamento às violências de gênero e assume que as respostas que o Estado e seus atores dão ao problema importam para o percurso de superação de uma situação de violência.

Buscando responder à pergunta *"qual processo percorrem as mulheres afetas pela violência intrafamiliar e quais os fatores que influenciam esse processo?",* Sagot (2000; 2007) define a Rota Crítica como um *recuento* da experiência de mulheres afetadas pela violência na busca por ajuda. Ao retraçar a rota percorrida por cada mulher, a pesquisa da autora apresenta um diagnóstico sobre a rede de atenção e proteção local e o perfil das mulheres afetadas pela violência, com dados sobre os tipos de violências sofridas, a relação com o agressor e outros episódios de violência sofridos ao longo de suas vidas. É

a partir da análise desses dados que a autora desenvolve o conceito de Rota Crítica da Violência, permitindo localizar os fatores que contribuem para uma rota exitosa, representada pelo rompimento com a situação de violência.

A Rota Crítica da Violência é um processo repetitivo e interativo constituído pela sequência de decisões e ações empreendidas individualmente pela mulher que decide buscar ajuda em interação com as respostas encontradas ao longo de sua trajetória. A análise da rota crítica permite reconstruir a dinâmica desse trajeto e identificar as respostas e obstáculos encontrados tanto no âmbito institucional quanto no âmbito comunitário e familiar.

Na literatura brasileira as disciplinas da Saúde Pública e da Psicologia Social são as áreas que concentram os principais estudos que empregam o conceito. Nestes casos o conceito é adotado para análises com foco nas instituições e seus agentes, para investigações com foco na interação usuárias-serviços, para a análise do funcionamento dos serviços públicos especializados da saúde e da assistência social especialmente e sua integração intersetorial em rede e, evidentemente, para o mapeamento e a análise da trajetória individual das mulheres afetadas pela violência (MENEGHEL et al, 2011; MENEGHEL, 2007 D'OLIVEIRA; SCHRAIBER, 2013; BRUHN; LARA, 2016; BARAGATTI et al, 2019).

É importante pontuar que o conceito é usado de forma corrente pelas profissionais que atuam nos serviços que lidam com casos de violência contra as mulheres, que o empregam especialmente com o sentido de evidenciar como determinadas situações contribuem negativamente para o percurso das mulheres, "aumentando a rota crítica", ou seja, tornando esse trajeto mais penoso, mais complexo ou mesmo criando obstáculos intransponíveis, a "peregrinação nos serviços", como elas nomeiam. O contato inicial com a obra da autora foi inclusive fruto de recomendação por parte de algumas das trabalhadoras entrevistadas neste estudo durante as entrevistas.

No que segue, apresentamos uma recuperação dos elementos que integram o conceito de Rota Crítica da Violência.

1.4.1 Fatores impulsores e inibidores da Rota Crítica da Violência

Segundo Sagot (2000; 2008), a Rota Crítica da Violência é composta pelo que a autora chama de fatores impulsores e inibidores, elementos que interferem de forma positiva, contribuindo para a continuidade do percurso de rompimento com a violência, ou de forma negativa, inibindo sua continuidade. Fatores impulsores ou inibidores podem ser de dois tipos: internos ou externos (Quadro 2).

Os fatores internos estão associados ao processo pessoal e individual de cada mulher, envolvem sentimentos, representações sociais e processos de racionalização, ou seja, dizem respeito ao processo de conscientização subjetivo e à possibilidade de reconhecimento da situação de violência na qual a mulher pode estar inserida. Os fatores externos, por outro lado, se referem às variadas interações das mulheres com o meio exterior, tal qual apoio emocional, recursos materiais, acesso à informação e, especialmente, a disponibilidade de serviços de atendimento especializados e sua qualidade (SAGOT, 2000).

Esses fatores atuam sobre a subjetividade das mulheres, podendo fortalecê-las ou fragilizá-las em sua decisão de iniciar e/ou dar continuidade à busca por saídas de situações de violência. A subjetividade é a dimensão que constitui o sentido do processo da Rota Crítica, e que permite explicar como um mesmo elemento pode interferir como fator inibidor ou propulsor, em situações semelhantes (SAGOT, 2000).

Os fatores internos inibidores da Rota Crítica, aqueles que impedem ou dificultam inclusive o próprio reconhecimento da situação de violência e sua busca de superação, podem ser medo, vergonha, culpa e vínculos afetivos. Também contribuem nessa direção fatores externos inibidores de âmbito pessoal, como pressão familiar, falta de rede de apoio e dependência econômica, além da própria dinâmica das relações violentas, que envolve atos de violência psicológica, como manipulação, controle, chantagem e a crença de que o agressor pode mudar seu comportamento.

Sagot (2000; 2007) identifica como o marco para o início da Rota Crítica a decisão de *"romper com o silêncio"*, ou seja, o momento em que a mulher decide falar sobre a violência sofrida para alguém que está fora de seu círculo particular imediato (SAGOT, 2000; 2007). Não há fatores definidores para a tomada de decisão, até porque os fatores internos impulsores, por operarem no âmbito mais subjetivo, não são iguais para todas as mulheres. Como relata a autora,

> O percurso percorrido pelas mulheres para iniciar uma rota crítica é resultado de uma multiplicidade de fatores que às vezes podem demorar anos para se articular e produzir um resultado. Entretanto, quando as mulheres atingem um ponto de saturação da situação e conseguem se fortalecer, demonstram que são capazes de empreender muitas e diversas ações para se verem livres da violência (SAGOT, 2000, p.120. Tradução nossa).

Entretanto, são identificados fatores comuns a diferentes situações, que parecem contribuir para a decisão de iniciar a Rota Crítica, os **fatores precipitantes.** Tais fatores remetem à dinâmica da relação e aos sentimentos das mulheres que podem levar à saturação da situação de violência e contribuir para a decisão de buscar ajuda. Enquadram-se nessa categoria mudanças no padrão de agressão e/ou aumento da

violência na relação, ameaça de morte, violência sexual, redução do apoio econômico, infidelidade e agressões e abusos sexuais contra filhas e filhos – situação que, no estudo conduzido pela autora, provocou particular indignação às mulheres.

É importante destacar, no entanto, que romper o silêncio é uma decisão extremamente difícil e, ainda que necessária, não é suficiente para garantir a saída da situação de violência. As respostas sociais encontradas, principalmente nos serviços públicos, muitas vezes justificam violências, revitimam as mulheres[8] ou contribuem para o abandono do processo, a maior exposição das mulheres e a impunidade dos agressores (SAGOT, 2007, p.34).

Os fatores externos que operam como impulsores da rota crítica incluem o acesso a recursos materiais e econômicos e a informação e conhecimento. O acesso a trabalho e renda, a garantia de moradia, o recebimento de pensão e apoio econômico familiar aparecem no conceito de Rota Crítica como fatores determinantes das decisões e ações empreendidas pelas mulheres em situação de violência, uma vez que a sua superação requer invariavelmente alcançar as condições materiais de garantia de vida para as mulheres afetadas.

Sagot (2000) identifica o impacto negativo da insegurança econômica e a falta de recursos materiais na construção da Rota Crítica:

> A insegurança econômica e a falta de recursos materiais também cumpriram um papel importante para interromper as decisões e ações de muitas das entrevistadas. Na realidade, a maioria das informantes dessa investigação carecia de autonomia econômica, o que se mostrou como obstáculo quando decidiram buscar ajuda fora de seu âmbito doméstico e familiar. Muitas também se veem impossibilitadas de deixar suas casas e seus maridos, já que não contam com um mínimo de renda para alimentar sua família ou com alternativas habitacionais e, muito menos, com recursos para iniciar trâmites legais. Um dos recursos mais valorizados por um número importante das entrevistadas é a casa, pois esse espaço é o ponto de partida para organizar e reorganizar a vida. A perspectiva de não ter um teto ou recursos básicos para sobrevivência desestimula os processos de tomada de decisão de muitas das afetadas. É dizer, as mulheres sabem que dificilmente conseguirão respaldo legal ou institucional para garantir o sustento a seus filhos e filhas, o que torna a contribuição do agressor ao lar, por mais limitada que seja, imprescindível. Perder seu espaço habitacional e as contribuições do marido as coloca em condições muito precárias (SAGOT, 2000, p. 101).

[8] Ver nota de rodapé 7 (página 40).

QUADRO 2 - FATORES DECISIVOS PARA A ROTA CRÍTICA DA VIOLÊNCIA		
	Inibidores	Propulsores
Internos	Medo; vergonha; culpa; laços afetivos; dependência emocional.	Aumento da violência e cansaço da situação; Construção de autonomia; fortalecimento interno; rede de apoio (familiar, amigas(os), organizações de mulheres)
Externos	Pressão familiar; falta de rede de apoio; ineficiência dos serviços públicos e respostas negativas pelos agentes institucionais; dependência econômica.	Acesso à informação; acesso e disponibilidade de serviços públicos e sua qualidade; respostas estatais efetivas que incluam proteção a elas e seus filhos(as) e defendam seus interesses materiais e econômicos.

Elaboração própria. Fonte: Sagot (2000; 2007)

1.4.2. O papel das instituições e seus agentes na Rota Crítica da Violência

A identificação dos fatores impulsores e inibidores da rota crítica oferece um olhar mais atento para as interações que ocorrem entre as mulheres e as(os) agentes dos serviços, permitindo identificar, inclusive, de que modo esse contato contribui para que as mulheres se mantenham em relações violentas ou para que possam encontrar saídas de superação.

Como já mencionado, as respostas encontradas pelas mulheres no âmbito familiar, comunitário e institucional influenciam as decisões que tomam e as ações que empreendem. No âmbito institucional, os fatores de resposta se referem à disponibilidade e à qualidade dos serviços, os quais são determinados tanto por fatores estruturais e normativos como pelas representações sociais, atitudes e comportamento dos agentes institucionais (SAGOT, 2000, p. 90).

Sagot (2000; 2007) identificou as instituições e as respostas oferecidas por seus agentes como fatores que atuam em geral como inibidores, em função da inexistência ou baixa cobertura de serviços especializados e das atitudes negativas ou respostas inadequadas de seus agentes. Adicionalmente, a falta de capacitação dos agentes públicos, a ineficácia dos serviços, a falta de privacidade e confidencialidade, o fornecimento de informações imprecisas ou a má orientação e situações de revitimização são eventos comuns vivenciados pelas mulheres que buscam ajuda profissional, e que contribuem para o abandono do processo de busca de superação da situação de violência.

As respostas dos agentes públicos que reproduzem padrões *revitimizantes* são uma das principais falhas do processo de atenção, conforme relatado por muitas mulheres, contribuindo para afastá-las das instituições públicas, deixando-as em situação de desproteção. Sagot (2007) identifica uma tendência por parte de agentes públicos de banalizar e culpabilizar as mulheres que sofrem violência e apresentar soluções "negociadas" ou conciliatórias para os casos, o que acaba por expor as mulheres a outras

violências já “que se veem forçadas por uma instituição estatal a aceitarem a impunidade como ponto de partida e, posteriormente, devem esquecer ou perdoar o agressor” (SAGOT, 2007, p.40).

Conforme destacado anteriormente, a revitimização é tipicamente uma circunstância que impõe uma nova situação de violência a uma mulher que já sofreu ou sofre violência. Ocorre quando agentes institucionais reforçam argumentos que atribuem à mulher a responsabilidade pela agressão sofrida, quando há descrença em suas palavras ou quando são solicitados repetidamente detalhes da situação de agressão, fazendo com que a mulher tenha que relembrar as cenas de violência. Pode ocorrer também em situações de maus tratos de forma geral, em casos de racismo e violência institucional ou criminalização da pobreza, que automaticamente desacreditam os relatos dessas mulheres. Nessas circunstâncias, a mulher “revive” a situação de agressão, sendo novamente colocada na condição de vítima da violência.

As situações de revitimização evidentemente constituem fatores inibidores da Rota Crítica da Violência e reforçam estereótipos sobre as mulheres afetadas. A dificuldade para a realização de denúncia, para iniciar o processo de rompimento com a situação de violência ou, ainda, a decisão de permanecer em silêncio podem ser decorrência direta de respostas negativas ou revitimizantes encontradas nas instituições às quais as mulheres recorrem, e que lhes ensinam que falar e pedir ajuda pode acarretar mais riscos à sua vida do que proporcionar alternativas concretas para lidar com a situação.

Segundo Sagot (2000), o silêncio e a falta de denúncia também estão vinculados a construções sociais de gênero:

> Seus silêncios são aprendidos não necessariamente como mais um resultado dos processos de socialização de gênero, mas respondem fundamentalmente às lições práticas extraídas acerca da efetividade de seus esforços: são resultados da falta de respostas sociais adequadas e não características particulares das mulheres afetadas pelas violências. Por essa razão, depois de alguma tentativa mal sucedida, muitas vezes demoram anos para voltar a falar e pedir ajuda (SAGOT, 2000, p. 106).

Movimentos de abandono e retomada dos processos de denúncia e busca por ajuda são uma dinâmica recorrente apontada também por estudos brasileiros, especialmente no caso das delegacias (IZUMINO, 2005). As pesquisas mostram que a recorrência é produto da falta de bons resultados, do cansaço das vítimas e/ou das respostas inadequadas que recebem quanto à condução do caso.

Sagot (2000) aponta que as múltiplas ações empreendidas pelas mulheres e sua insistência na busca por ajuda raras vezes são reconhecidas ou valorizadas pelos agentes públicos. Pelo contrário, a autora identifica aí grandes fragilidades das instituições, as

quais, na maioria dos casos, reforçam uma percepção de incapacidade das mulheres de romper com as situações de violência, questionando-as frequentemente sobre suas decisões (em particular a decisão de permanecer com seus parceiros). Adotando posições que responsabilizam a mulher pela violência sofrida, os agentes institucionais ignoram o papel que cumprem padrões culturais e agentes sociais e institucionais dos sistemas de justiça, assistência e segurança nesse processo.

A dificuldade de fundo na interação com as mulheres afetadas pela violência por parte das instituições[9] se localiza no fato de que a maioria aborda a atenção às mulheres sob uma lógica assistencialista e não de direitos. É dizer, não as tratam como cidadãs e, assim, sujeitas de direitos (SAGOT, 2000). O desconhecimento e a falta de informação sobre as alternativas às situações de violência associados a uma relação hierarquizada entre usuárias e profissionais limitam a possibilidade de protagonismo das mulheres que buscam os serviços. Como consequência, "são poucas as que se apropriam dos processos que elas mesmas iniciam como atoras e não como simples objetos da intervenção institucional" (SAGOT, 2000, p.107).

A percepção sobre o problema da violência configura também um dos grandes entraves para a garantia de uma política de atenção de qualidade. A falta de compreensão sobre as formas como a violência afeta a vida das mulheres a partir de uma perspectiva de gênero reforça os estereótipos sociais construídos sobre as mulheres afetadas pela violência, ora tratadas como vítimas passivas, ora responsabilizadas tanto pelas agressões que sofrem como por não serem "capazes" de romper com essa situação.

Segundo Sagot as mulheres,

> (...) são frequentemente questionadas por não deixar o agressor, como se esse resultado dependesse exclusivamente das ações empreendidas por elas. Não costumam visibilizar o papel que outros agentes sociais cumprem nesses processos, empurrando-as para a reconciliação, ou a incapacidade dos sistemas judiciais para dar segurança e garantir justiça, nem as pressões culturais que empurram a retornar ao papel tradicional de mulher (SAGOT, 2000, p.113).

Outro problema encontrado na maior parte dos sistemas institucionais estatais é a incapacidade de oferecer alternativas numa lógica diferente da abordagem criminal. Os serviços judiciais e de polícia ainda são considerados prioritários nas políticas de

[9] A dimensão institucional da violência de gênero, ainda que pouco explorada conceitualmente, é uma das formas recorrentes de violência que atravessa o cotidiano das mulheres. O Estado e seus agentes comentem violência de gênero institucionalizada contra as mulheres não apenas quando as violentam física, psicológica e sexualmente, mas também quando deixam de cumprir suas responsabilidades na prevenção, sanção e erradicação dessas violências (BODELÓN, 2014). Desse modo, a violência institucional inclui as manifestações de violência nas quais o Estado é diretamente responsável, seja por ação ou omissão, por atos discriminatórios ou que se apresentam como obstáculos às mulheres no acesso a políticas públicas e no exercício de seus direitos (BODELÓN, 2014).

enfrentamento à violência contra as mulheres em termos de número de equipamentos, expansão e recebimento de recursos (SAGOT, 2000; SANTOS, 2015).

Dada a centralidade atribuída muitas vezes às políticas públicas da área de segurança pública, no caso brasileiro especialmente o foco na expansão das Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs) como principal política pública especializada, enfatiza-se a criminalização do agressor em detrimento de perspectivas com foco no fortalecimento das mulheres em sua busca por romper com o ciclo da violência (SANTOS, 2015).

Na mesma linha, Sagot (2002) destaca que as intervenções mais eficazes são as que respeitam e apoiam o processo do qual cada mulher é protagonista. A importância de respeito à autonomia e desejos das mulheres costumam indicar a construção de respostas mais adequadas às situações de violência. Decisões impostas desde uma lógica externa, pelo simples fato de invadirem o processo pessoal das mulheres, arriscam a converter-se em obstáculos da Rota Crítica.

No que se refere ao presente trabalho, o conceito de Rota Crítica da Violência é utilizado no sentido de ampliar a lente de análise para a compreensão do papel desempenhado por serviços públicos que configuram pontos específicos do trajeto de mulheres em situação de violência na busca por ajuda.

CAPÍTULO 2. BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E DISCRICIONARIDADE: ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS TRABALHADORAS

As políticas de atenção à violência contra a mulher têm como uma de suas principais características a interação entre as mulheres afetadas física, moral, psicológica e sexualmente pela violência de gênero e as agentes de implementação da política, as trabalhadoras dos diversos serviços públicos que atuam no cotidiano dos atendimentos de mulheres.

Assim, um conceito importante para a compreensão dos elementos que operam nas experiências das trabalhadoras e na construção de suas práticas de atuação é seu poder discricionário sobre as ações e decisões envolvidas no processo de implementação das políticas públicas. A atuação dessas trabalhadoras se inscreve no que a literatura de políticas públicas designa como burocracia de nível de rua, categoria que em geral conta com elevado grau de discricionaridade na operação propriamente da política. O presente capítulo discute os conceitos de burocracia de nível de rua e discricionaridade, buscando identificar os elementos dessas formulações que permitem compreender as práticas empreendidas pelas trabalhadoras dos Centros de Atendimento sob a perspectiva do seu impacto em termos de conformação da política de atenção e enfrentamento à violência contra a mulher.

2.1 Implementação de Políticas Públicas

No campo das políticas públicas os estudos sobre implementação de políticas centram as análises nesta como uma das etapas do ciclo das políticas públicas (que inclui, de forma genérica, as seguintes etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação) na qual ocorre a materialização ou concretização das políticas propriamente (LOTTA, 2019).

A separação em etapas previstas na concepção do ciclo de políticas públicas não corresponde diretamente à realidade concreta dos serviços públicos, que possuem dinâmicas muito mais complexas nas quais as diferentes fases podem ocorrer simultaneamente ou de forma interligada. Entretanto, a imagem do ciclo serve para simplificar a compreensão das diferentes etapas envolvidas na construção das políticas públicas, a relação entre elas e, principalmente, contribui para localizar o processo de implementação, que aqui nos interessa.

Segundo Lotta (2019), a fase de implementação pode ser entendida como "o momento em que os planos formulados se tornarão realidade" (LOTTA, 2019, p. 11). É a etapa em que os objetivos, metas e ações desenhados nas etapas de agenda e formulação

são materializados para a população, por meio de programas, políticas e serviços públicos, através da ação de seus agentes.

Há dois modelos principais usados para explicar o funcionamento do processo de implementação de políticas públicas, o modelo *de cima para baixo (top-down)* e o modelo *de baixo para cima* (*bottom-up*).

O primeiro modelo entende a produção da política pública em um formato hierarquizado, ou seja, sua formulação se dá por elites políticas, dentro dos gabinetes institucionais, e sua execução é feita pelos agentes da ponta a partir dos objetivos previamente formulados (LOTTA, 2014).

Esse primeiro modelo, ou primeira geração, dos estudos sobre implementação parte da conceituação weberiana de tipo-ideal de burocracia, na qual os agentes burocráticos figuram como "engrenagens impessoais numa máquina organizacional pré-programada" (PIRES, 2009, p. 150). Os responsáveis pela produção das políticas são os representantes eleitos e o processo de implementação é entendido como uma simples operação burocrática, que deve seguir normas e protocolos definidos pelos gabinetes. Nessa concepção, quaisquer mudanças ocorridas entre as etapas de formulação e implementação seriam consideradas "erros" de agentes burocráticos que não cumpriram suas funções de acordo com os objetivos impostos (LOTTA, 2019). Segundo Lotta (2014; 2019), por compreender o processo de implementação em uma estrutura hierárquica e os agentes da burocracia como meras engrenagens de um sistema, os estudos do modelo *de cima para baixo* focam a análise do processo de implementação nos erros ou falhas cometidos pelas burocracias de baixo escalão.

O modelo de análise *de baixo para cima* (*bottom-up),* por outro lado, entende o processo da política como contínuo, admitindo alterações ao longo de sua implementação em função dos efeitos das interações dos agentes no processo. Essa perspectiva se contrapõe ao modo tradicional de compreensão da produção de políticas públicas, permitindo incluir na análise os diferentes atores que influenciam o processo.

Como apresenta Lotta (2019), o modelo de *baixo para cima* entende que:

> (...) a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up está* preocupada em compreender a 'política como ela é', como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade (LOTTA, 2019, p. 16).

Este modelo permite compreender que a implementação de políticas se dá a partir de processos de interação entre agentes implementadores e demais atores envolvidos, de modo que se torna relevante considerar como os burocratas operam e o impacto dos demais atores em suas ações (LOTTA, 2010). A partir desta perspectiva de análise, importam menos as normativas, os programas e planos criados nas altas esferas dos governos e mais o que ocorre no processo de implementação. Assim, a implementação das políticas públicas é compreendida como "um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais" (LOTTA, 2014, p.202).

Em outras palavras, a forma como as políticas públicas são implementadas altera seus resultados (LOTTA, 2014), e por isso não se pode considerar que exista um processo homogêneo de implementação, pois "embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação" (LOTTA; PAVEZ, 2010, p.111).

2.2 Burocracia de Nível de Rua: analisando a política a partir da ponta

No campo dos estudos sobre implementação de política públicas, há um conjunto de investigações com foco de análise do papel dos indivíduos na implementação, no caso, os agentes públicos envolvidos nesta etapa. No modelo de análise *de baixo para cima*, um dos elementos-chave para a compreensão da política pública são os **burocratas de nível de rua** (LIPSKY, 2010; 2019), ou **agentes implementadores de políticas públicas** (LOTTA, 2014), os agentes públicos que trabalham tipicamente no contato direto com a população e operam a política pública a partir da ponta.

A análise com foco nos agentes implementadores oferece a possibilidade de compreensão da produção das políticas públicas em múltiplos níveis, bem como as condições que impedem ou permitem a execução do trabalho desses profissionais (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). As formas de exercício da ação autônoma, as motivações para suas ações e decisões cotidianas, as interações com a sociedade e, de forma geral, os modos como os burocratas constroem e modificam as políticas no seu processo de implementação são alguns dos problemas que os estudos sobre agentes implementadores de políticas públicas buscam responder.

A agenda de pesquisa sobre burocracias de nível de rua surge na década de 1970 nos Estados Unidos e ganha força nos anos seguintes. Interessadas em detalhar o processo de implementação de políticas para a compreensão de sua efetivação prática, as primeiras pesquisas buscam aprofundar os estudos sobre o processo de implementação de políticas

públicas a partir de trabalhos empíricos observacionais que analisaram o comportamento das burocracias, seu cotidiano de trabalho e o funcionamento prático da implementação (CAVALCANTI; LOTTA: PIRES, 2018).

A principal referência deste campo de estudo é o norte-americano Michael Lipsky que publicou em 1980 o renomado livro *Street-Level Bureaucracy: dilemas of the individual in public services*, que constitui, ainda hoje, uma das referências teóricas mais relevantes para essa literatura. A partir do trabalho de Lipsky diversos autores se dedicaram a compreender de que modo os implementadores atuam e alteram o resultado da política (PIRES; LOTTA: JUNIOR, 2018).

Na conceituação de Lipsky (2010), burocratas de nível de rua são servidores públicos que interagem diretamente com o público usuário dos serviços na realização de suas funções e que possuem substantivo grau de discricionariedade sobre aspectos significativos da vida dos cidadãos. É por meio das interações cotidianas entre agentes do Estado e cidadãos que são definidos os acessos a benefícios ou aplicadas sanções no âmbito das políticas públicas.

Os órgãos públicos que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua são nomeados pelo autor como serviços do tipo burocracia de nível de rua. São exemplos de burocratas de nível de rua, professores, policiais, juízes e trabalhadores da saúde e da assistência social.

Para Lipsky (2019),

> Embora eles normalmente sejam considerados como funcionários de baixo nível hierárquico, as ações da maioria dos trabalhadores do serviço público, de fato, constituem os serviços entregues pelo governo (...) Se a política do governo é a de entregar ‘mercadorias’ (como bem-estar ou habitação social) ou de conferir *status* (tais como ‘criminosos’ ou ‘doentes mentais’), as ações discricionárias dos funcionários públicos são os benefícios e as sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios (LIPSKY, 2019, p.37).

O termo “*street level bureaucracy*” alude ao paradoxo que constitui a própria natureza da função destes agentes, que devem ser capazes de cumprir, ao mesmo tempo, os objetivos estabelecidos pela política em seu processo de formulação e estarem atentos às particularidades requeridas para cada caso que recebem como demanda. Assim, *bureaucracy* implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade e *street-level* sugere uma determinada distância do centro no qual as autoridades presumidamente residem (LIPSKY, 2010, *p.xii*. tradução nossa).

Lipsky (2010) defende que a análise dos processos decisórios que ocorrem no alto escalão dos gabinetes legislativos (e, igualmente, executivos) não é suficiente para a compreensão das políticas públicas. A fim de obter a “imagem completa” é preciso

considerar a multiplicidades de lugares nos quais a política é produzida e, para isso, devem ser incorporadas à análise o cotidiano de trabalho dos burocratas de nível de rua, onde se criam tensões diárias entre os burocratas e os cidadãos.

Os burocratas de nível de rua atuam tradicionalmente *em* e *na* interação com cidadãs e cidadãos. Os serviços de burocracia de nível de rua são locais nos quais os cidadãos experienciam diretamente seus governos e seus agentes mediam implicitamente aspectos da relação constitucional dos cidadãos com o Estado. Segundo Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua detêm a chave para a dimensão da cidadania.

A entrega da política pelos burocratas de nível de rua é quase sempre imediata e pessoal. Normalmente os agentes precisam tomar decisões no ato, no momento exato da interação com os cidadãos, o que faz com que eles tenham que lidar com a reação pessoal dos usuários às suas decisões e com as implicações que podem causar. Como consequência, a condição de trabalho destes profissionais está distante da impessoalidade e do distanciamento idealizados para o processo de tomada de decisão.

Um elemento central na formulação de Lipsky particularmente interessante para a análise da atuação das trabalhadoras dos serviços de atendimento a mulheres em situação de violência é a afirmação dos burocratas de nível de rua como produtores de políticas públicas. Essa característica é relevante pois a atuação individual das trabalhadoras dos centros possui certo grau de influência sobre as práticas de atendimento operadas nos serviços, como será discutido na análise do material empírico no capítulo 4.

Os burocratas de nível de rua produzem a política pública sob dois aspectos: pelo exercício da discricionariedade na tomada de decisões na interação com os cidadãos e quando essas decisões, à medida que são tomadas em conjunto, se tornam o próprio comportamento da organização (LIPSKY, 2019). Desse modo, é a posição que ocupam que lhes permite fazer política com relação a aspectos significativos de sua interação com os cidadãos (LIPSKY, 2019, p.56). Suas decisões, a rotina que estabelecem e os dispositivos que eles mesmos desenvolvem para lidar com incertezas e as pressões às quais estão submetidos, se tornam as próprias políticas públicas que conduzem (LIPSKY, 2010).

O papel como produtor de política (ou *policy-making)* dos burocratas de nível de rua é construído sobre duas facetas inter-relacionadas de sua posição: o grau relativamente alto de discricionariedade e a relativa autonomia da autoridade organizadora.

2.3 Discricionariedade de Agentes Implementadores de Políticas Públicas

A discricionariedade é um dos conceitos centrais para a caracterização de burocratas de nível de rua. O alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções é um dos elementos que permite a agentes implementadores modificar a política no momento de sua aplicação. Segundo Lipsky (2019), diferentemente dos trabalhadores de baixo escalão na maioria das organizações, burocratas de nível de rua possuem considerável grau de discricionariedade para a determinar a natureza, o montante, e a qualidade dos benefícios e das sanções providos por suas agências. Agentes policiais, por exemplo, decidem, baseados nas suas percepções sobre determinada situação, quais comportamentos são passíveis de receber sanções e quais comportamentos serão simplesmente ignorados. Do mesmo modo, juízes possuem poder suficiente para decidir quem deve ter a sentença suspensa e quem deve receber punição máxima.

A discricionariedade de agentes implementadores e as escolhas que realizam no processo de implementação transformam as políticas, adaptando-as ao contexto local, o que resulta muitas vezes na oferta de políticas diferentes em territórios distintos (LOTTA; PAVEZ, 2010).

O contexto de trabalho de burocratas de nível de rua, suas rotinas e as situações nas quais operam são elementos que interferem no seu grau de discricionariedade. Em um contexto de trabalho no qual tradicionalmente a qualidade e a quantidade de recursos são limitadas e os objetivos de suas funções são poucos delimitados, as rotinas de trabalho costumam ser adaptadas no intuito de simplificar as decisões que precisam ser tomadas.

Em paralelo, o que Lipsky nomeia como dimensão humana das situações cotidianas impõe às agentes a necessidade de adaptação de suas práticas, de forma a oferecer respostas sensíveis à realidade dos cidadãos do serviço que muitas vezes não são "redutíveis a formatos programados" (LIPSKY, 2019, p.59).

No caso das trabalhadoras dos Centros de Referência, suas funções não incluem diretamente a alocação de recursos monetários ou a concessão de benefícios sociais. Entretanto, as decisões individuais tomadas por elas no cotidiano do serviço e dos atendimentos possuem considerável potencial de impacto sobre a vida das mulheres atendidas, podendo contribuir ou não para a condução do caso, havendo inclusive situações recorrentes de violência institucional e revitimização, como visto anteriormente na conceituação da Rota Crítica da Violência, apresentada no capítulo 1.

A definição das estratégias de intervenção sobre um caso de violência de gênero pode incluir, por exemplo, a decisão sobre a necessidade de encaminhamento de uma mulher para um centro de abrigamento sigiloso. Conjuntamente, por se tratar de serviços

que respondem a casos de violência, há um elemento específico que interfere no tipo de atendimento que poderá ser oferecido: a perspectiva sobre a violência adotada pela profissional e/ou pelo serviço. A grande complexidade do problema, somada à ausência de processos sistemáticos de capacitação das profissionais dos serviços especializados e não especializados, torna a perspectiva sobre a violência mais dependente da compreensão das agentes sobre o tema, o que impacta diretamente nas estratégias de intervenção oferecidas às usuárias. Assim, um mesmo "tipo" de serviço pode oferecer estratégias de intervenção que produzem efeitos totalmente diferentes sobre a vida das mulheres.

Como exemplo, partindo da referência do trabalho de Santos (2015) sobre as redes e serviços de atendimento na cidade de São Paulo, um serviço que atue sob uma perspectiva *familista* da violência de gênero, tende a conceber a violência como um desvio de comportamento dentro da família e geralmente propõe intervenções pautadas na "restauração da família", por meio de estratégias conciliatórias (SANTOS, 2015). Por outro lado, um serviço que parte de uma perspectiva feminista ou de gênero da violência compreende-a como resultado de desigualdades socialmente produzidas, e tenderá a buscar intervenções com foco nas mulheres que fortaleçam sua autonomia e garantam o respeitando às suas decisões na busca por saídas da situação de violência.

O exercício da discricionariedade, destaca Lipsky (2010), não significa que a atuação dos trabalhadores de nível de rua esteja desvinculada de regras, regulações e diretivas superiores, ou mesmo de normas e práticas de seus grupos ocupacionais. Pelo contrário, segundo o autor, as principais dimensões das políticas públicas, especialmente aquelas que incluem benefícios – como determinação de categorias de elegibilidade, natureza das regras, regulações e serviços – ainda são moldadas por elites políticas e funcionários políticos e administrativos de alto escalão.

Entretanto, ainda que não possuam autonomia para definição das regras e normativas administrativas que moldam padrões de decisão, os burocratas de nível de rua possuem autonomia na decisão sobre *como* aplicar tais normas no processo de implementação, de modo que é no exercício da discricionariedade sobre as regras formais que as políticas são alteradas e reconstruídas (LOTTA, 2014).

Lipsky (2010) argumenta que, dada a própria natureza das funções executadas pelos burocratas de nível de rua, se torna difícil, se não impossível, reduzir severamente o grau de discricionariedade de seus agentes. Isso ocorre por algumas razões destacadas pelo autor. Primeiro por saber que as funções dos burocratas envolvem tipicamente situações muitos complexas para serem reduzidas a formatos programáticos e requerem

a necessidade de respostas à dimensão humana dos casos que regras, guias e instruções não são capazes de circunscrever, determinando assim a necessidade de observação sensível e o julgamento das situações que chegam até suas agências. Outro elemento é o próprio tipo de função desempenhado por esses trabalhadores que, por envolver a interação direta com os cidadãos promove a autoestima dos trabalhadores ao incentivar os beneficiários a acreditarem que eles são a chave do seu bem-estar, o que cria, tanto para trabalhadores quanto para beneficiários, a manutenção da discricionariedade como elemento de legitimidade do estado de bem-estar social.

No caso dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência se destacam algumas características que contribuem para intensificar o grau de discricionariedade de suas agentes. As poucas normas desenvolvidas para o funcionamento do serviço dificilmente são capazes de prever como as trabalhadoras deveriam proceder em várias das situações em que atuam, ainda mais tendo em conta as dimensões humanas e subjetivas em geral envolvidas. Assim, tendo em vista a grande diversidade das situações, que dependem de uma combinação de fatores individuais e do contexto de vida de cada mulher, seguir regras rígidas pode acabar agravando o caso, mais do que contribuindo para sua solução.

Um exemplo hipotético do objeto de análise do presente estudo ajuda a ilustrar o problema da transposição automática das regras da política aos casos concretos relacionados à violência de gênero contra a mulher. No caso dos Centros de Referência, formalmente, o atendimento está restrito a mulheres adultas, ou seja, maiores de 18 anos. Entretanto, imaginemos um caso de uma jovem adolescente de 16 ou 17 anos, vítima de estupro, que acessa o serviço para acolhimento e deseja orientações sobre os serviços públicos de saúde que deve ou pode procurar. Pela normativa que regulamenta o serviço, os centros não poderiam atendê-la já que por sua idade ela não pode receber atendimento neste serviço, e deveria ser encaminhada a um Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência (SPVV).

Nesse caso, o não acolhimento pelo Centro de Referência, certamente irá retardar o processo de busca por ajuda dessa jovem. Considerando que vítimas de estupro devem receber em até 48 horas os medicamentos profiláticos para evitar gravidez e o contágio de doenças sexualmente transmissíveis, negar atendimento neste caso impõe ainda um outro agravante à situação. Assim, em uma situação como essa, quando o argumento de respeito às normativas significaria alongar a rota crítica desta jovem, as instituições funcionariam como fator inibidor e as decisões tomadas pelas agentes dificultariam que a jovem recebesse o atendimento adequado e ágil requerido para seu caso, implicando

maiores riscos à sua saúde e bem-estar. Assim, em um caso como este, a dimensão humana da situação permitiria que a profissional realizasse o atendimento em detrimento de uma regra que impediria a atenção adequada expondo esta jovem a uma situação de desproteção.

Para além da questão normativa x autonomia, Lipsky (2010) alega que a atuação dos burocratas de nível de rua é uma atuação política, no sentido de que esses profissionais:

> (...) determinam a atribuição de bens e serviços específicos para a sociedade, utilizando-se das características da autoridade pública. Dizer que suas ações são políticas é indicar que algumas pessoas são auxiliadas e algumas são prejudicadas pelos padrões dominantes da tomada de decisão. Se os padrões dominantes da tomada de decisão são caracterizados pela prática rotineira e pela simplificação, então, a estrutura desses padrões deve ser analisada para determinar quem recebe o quê, quando e como por parte desse setor governamental (LIPSKY, 2010, p.176).

Nesse aspecto, interessa ao presente estudo compreender em que medida as práticas de atendimento operadas pelas trabalhadoras dos Centros de Atendimento alteram, e por vezes produzem, a política que é "*entregue*" na ponta. Esse interesse se deve à dificuldade em localizar elementos técnicos que referenciem ou padronizem quais as práticas que devem ser adotadas pelos serviços. É possível localizar algumas orientações nos protocolos internacionais de proteção dos direitos das mulheres, na própria Lei Maria da Penha, nos documentos de governo ou em alguns textos de autoras que se voltaram para o estudo da questão (SILVEIRA, 2006; SANTOS, 2015; LEOCÁDIO; LIBARDONI, 2006), porém este conhecimento ainda é pouco sistematizado.

No caso específico da política municipal para os casos de violência contra a mulher, há uma limitação das referências e normativas institucionalmente reconhecidas como orientadoras das práticas de atuação das trabalhadoras na ponta. Assim, supõe-se que a construção de saberes sobre as formas mais efetivas de atendimento é feita também a partir das práticas das próprias trabalhadoras.

Desde as primeiras experimentações na Casa Eliane de Grammont em 1990, onde houve uma experiência de avalição e registro das práticas de atendimento, as trabalhadoras se tornam as principais agentes na formulação de uma política efetiva de atendimento que, ao longo do tempo, foi sendo ajustada pela própria vivência cotidiana dessas profissionais.

Se, na afirmação de Lipsky (2010), os/as burocratas de nível de rua são formuladores de políticas públicas no sentido de que suas ações efetivamente se tornam a política implementada, no caso das trabalhadoras dos serviços de atenção poderíamos

pensar que suas ações não apenas se tornam a política implementada, mas servem de subsídio para a própria formulação das políticas de atendimento.

Considerando o exposto no presente capítulo, a partir da compreensão da implementação como um processo de interação entre os burocratas de nível de rua e os usuários das políticas públicas, pretende-se, com base na literatura de burocracia de nível de rua, conjuntamente aos dados levantados por esta pesquisa, analisar os modos de interação das agentes implementadoras dos serviços analisados com as usuárias, como estas agentes constroem suas práticas de atendimento e de que modo sua atuação interfere nos resultados da política, e se, e como, elas se diferenciam das normativas previstas.

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES

O presente capítulo traz uma contextualização das políticas municipais de atenção a mulheres em situação de violência a fim de oferecer às leitoras um panorama das políticas públicas implementadas no município de São Paulo. Para tanto, o capítulo foi dividido em três seções. Na primeira retoma-se brevemente o processo histórico de institucionalização das políticas públicas especializadas de atenção e enfrentamento à violência de gênero contra mulheres em âmbito nacional e municipal e a conceituação de Rede de Atendimento e Rede de Enfrentamento à violência. A segunda seção realiza um mapeamento dos serviços e políticas de atenção na cidade de São Paulo. E, por fim, a terceira seção traz uma caracterização dos diferentes Centros de Atenção na cidade de São Paulo: os Centros de Defesa e Convivência de Mulheres (CDM), os Centros de Referência a Mulher (CRM) e Centro de Cidadania da Mulher (CCM).

3.1 Breve Histórico das Políticas Públicas de Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no Brasil

A institucionalização de políticas públicas para as mulheres e das políticas especializadas no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil é resultado direto da atuação política dos movimentos de mulheres e feministas. Há pelo menos quatro décadas essas mulheres constituem as principais agentes políticas responsáveis pela denúncia das violações cometidas contra as mulheres e meninas e pela demanda por políticas públicas de atenção, prevenção e enfrentamento das violências com base em gênero.

A trajetória dos movimentos feministas e de mulheres é longa e suas lutas são diversas. O fato é que as mulheres sempre estiveram organizadas politicamente: nas lutas sociais dos bairros e periferias, nos clubes de mães, no famoso movimento pelo Custo-de-Vida em São Paulo, na luta por creches, na resistência contra a ditadura militar, (muitas, inclusive, atuando na luta armada e sofrendo violências e perseguições políticas pelo Estado), no movimento pela anistia, na luta do movimento de mulheres negras, no movimento de mulheres indígenas, mulheres rurais e quilombolas, nas lutas das mães que perdem seus filhos para a violência institucional do Estado, nas organizações de mulheres lésbicas, no transfeminismo, na luta pela legalização do aborto, pelo fim da violência, dentre muitas outras[10].

[10] Para registros mais detalhados e completos sobre a história e a luta dos movimentos de mulheres e feministas do Brasil, consultar: TELES (2017); PINTO (2003).

Nos países da América Latina, a maioria dos movimentos tal como conhecemos atualmente começaram a se fortalecer no contexto de redemocratização política dos anos 70 e 80, quando puderam retomar sua atuação pública, ganhando, assim, visibilidade e força política (PITANGUY, 2018). No curso da abertura política, inicia-se um processo de fortalecimento dos grupos feministas com uma agenda regional de reivindicação de demandas em direção ao Estado para a proteção dos direitos fundamentais das mulheres e pela garantia do direito a viver uma vida livre de violência.

É nesse cenário que a violência contra as mulheres é inserida como uma das pautas prioritárias das agendas feministas. Ainda no final dos anos 1970, as denúncias da impunidade dos assassinatos de mulheres por parceiros íntimos, à época julgados como "*legítima defesa da honra*" ou "*assassinato por amor*", se tornam fonte de uma grande mobilização nacional reivindicando o julgamento justo dos crimes e pela defesa da vida das mulheres.

Um dos casos mais famoso do período foi o violento assassinato de Ângela Diniz por seu ex-parceiro, o milionário Doca Street, em 1976, na cidade de Cabo Frio, no Rio de Janeiro. O fato de Ângela ser uma figura pública e pertencente à elite carioca gerou interesse na imprensa local e ampliou a repercussão pública do caso. A impunidade do crime e o posicionamento público das autoridades, da mídia e do judiciário, de banalização do assassinato desencadeou uma forte mobilização política iniciada pelas feministas cariocas que se espalhou para outras cidades, com o *slogan "Quem ama não mata! Não humilha e não maltrata"* e colocou a luta das mulheres na agenda pública do país.

Em São Paulo, o episódio de denúncia pública por parte de uma mulher de classe média alta das agressões sofridas por parte de seu marido, um importante professor universitário que a havia espancado, ganhou repercussão e deu início a uma campanha de denúncia das violências: "*O silêncio é cumplice da violência*" (TELES, 2017).

Essas denúncias, ao se tornarem públicas, contribuíram para o aumento da visibilidade da violência doméstica por parceiro íntimo como um problema que atinge grande parte das mulheres no seu cotidiano, desmistificando argumentos que atribuíam aos casos o *status* de problema privados ou os afirmavam como casos decorrentes de problemas de classe (eram comuns argumentos como: o homem pobre violenta sua mulher por falta de instrução ou por vício de álcool e drogas) ou de desvio de comportamento dos homens. A violência como problema privado começa a ser questionada. Como relata Teles (2017):

> A mulher brasileira até então se mantinha calada frente à violência doméstica. Capaz de denunciar corajosamente as torturas e assassinatos cometidos pela polícia, omitia a violência praticada contra ela própria pelo seu marido ou companheiro. As feministas denunciavam a violência doméstica e sexual, sem, contudo, mostrar casos concretos, como uma mulher assassinada pelo companheiro ou uma mulher visivelmente espancada, o que fazia com que jornalistas e lideranças de esquerda alegassem que elas copiavam as europeias, porque 'lá sim, é que tem esse tipo de violência (TELES, 2017, p.36).

Nesse período, grupos e associações feministas começaram a se organizar formalmente, algumas de forma autônoma, outras interessadas em compor a política partidária e institucional. São criadas as primeiras entidades feministas autônomas de atendimento à violência contra as mulheres, constituindo as primeiras experiências de atenção especializada, essenciais para a constituição posterior dos primeiros Centros de Referência, como o famoso SOS-Mulher em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Pernambuco e o Centro de Defesa da Mulher em Minas Gerais (TELES, 2017).

Nacionalmente, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), importante reivindicação feminista e marco na conquista dos direitos das mulheres criado em 1984, e o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), instituído em 1985, são as primeiras políticas públicas para as mulheres institucionalizadas em âmbito federal.

Em São Paulo, o recém eleito governador Franco Montoro (MDB, 1982-1985), criou o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), composto por representantes do Estado e da sociedade civil. O Conselho serviu como um importante mecanismo participativo para as organizações feministas, que o utilizaram como ponte com o governo para reivindicar e propor políticas públicas para as mulheres. Segundo Santos (2008), a violência contra as mulheres era uma das prioridades do Conselho que refletia os interesses e debates feministas que, à época, compreendiam a violência como um problema social e estrutural que deveria ser enfrentado em suas múltiplas dimensões. Desse modo, as organizações propunham a criação de serviços integrados com casas-abrigo, instituições de orientação e atendimento psicológico e jurídico e mudanças no atendimento das delegacias. Reivindicavam, ainda a realização de campanhas educativas e de prevenção, mudanças legislativas e fomento à pesquisa relacionada às mulheres (SANTOS, 2008).

Um dos resultados da atuação do Conselho foi a criação do Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE), coordenado pelo Conselho, e da primeira

Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) ou Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM)[11], inaugurada em 1985.

Em 1987, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, o movimento feminista, numa ação coordenada pelo Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, apresentou a *Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes*[12], movimento estratégico para a conquista formal da cidadania feminina, afirmando a igualdade entre homens e mulheres, que passa a estar prevista no art. 5º da Constituição Federal de 1988. No que se refere à violência contra as mulheres, a Constituição passa a reconhecer a violência doméstica e a necessidade de assistência às vítimas, com a previsão de que o Estado crie mecanismos voltados para coibi-la[13] (TELES, 2016).

As reivindicações sobre o tema da violência na Carta aos Constituintes incluíam: a criminalização de atos que envolvessem agressão física, psicológica ou sexual à mulher, dentro ou fora do lar; a eliminação da expressão "mulher honesta" e do crime de adultério; a reivindicação do papel do Estado para garantia de assistência médica, jurídica, social e psicológica à mulher *vítima* de violência; criminalização do estrupo; a alteração do crime sexual como crime contra a pessoa e não contra os costumes; e a responsabilidade do Estado em criar delegacias especializadas e albergues (abrigos) (PITANGUY, 2018).

É importante destacar que, de modo geral, a década de 1990 apresentou um cenário adverso à implementação de políticas para as mulheres em âmbito nacional. A partir do governo Collor de Mello (1990-1992), o CNDM perde influência e relevância política e segue enfraquecido nos governos de Itamar Franco (PMDB, 1992-1993) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-1998 e 1999-2002). Somente no final do segundo governo FHC, já no início dos anos 2000, com a criação, em seu último ano de mandato, da Secretaria do Estado dos Direitos das Mulheres (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça, a situação começa a se modificar (SANTOS, 2010).

Se por um lado, o cenário nacional dos anos 1990 registrou avanços irrisórios no que se refere aos direitos das mulheres no Brasil, por outro, a década foi marcada pelos principais encontro internacionais de discussão sobre os direitos das mulheres e pela aprovação dos principais protocolos internacionais de sua defesa: Declaração de Viena - Convenção de Viena sobre os Direitos Humanos (1993), Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do

[11] A terminologia pode variar nas diferentes regiões do país. Aqui as delegacias serão referidas como DDM, termo adotado no município.
[12] Para saber mais sobre a atuação do CNCM na Assembleia Nacional Constituinte, consultar PITANGUY, 2018.
[13] § 8º do Artigo 226 (BRASIL, 1988).

Pará (1994) e a Plataforma de Pequim (1995). O Quadro 3 resume os principais elementos e recomendações desses tratados.

QUADRO 3. PRINCIPAIS PROTOCOLOS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES E DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES

Protocolo	Principais Definições	Organização Internacional	Data
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulheres – CEDAW	É o primeiro tratado internacional sobre direitos humanos das mulheres. Suas principais frentes são; promoção da igualdade de gênero e reprimir qualquer discriminação contra as mulheres nos Estados-parte (PIMENTEL, 2006)	Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU)	1979
Declaração de Viena - Convenção de Viena sobre os Direitos Humanos	Afirma os direitos das mulheres como Direitos Humanos e a violência contra as mulheres é como uma violação de direitos humanos	Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos Organização das Nações Unidas (ONU)	1993
Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará	É o principal protocolo internacional sobre violência contra as mulheres. Define o que é violência contra as mulheres, dispõe sobre os direitos das mulheres, os deveres dos Estados na garantia às mulheres a viver sem violência e elenca a criação de mecanismos de proteção, punição e erradicação da violência, além da assistência psicológica e jurídico-social às mulheres e cria mecanismos internacionais de proteção às mulheres.	Organização dos Estados Americanos (OEA)	1994
Plataforma de Cairo	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), ou Conferência do Cairo. Contou com forte mobilização brasileira, incluindo a atuação do Ministério das Relações Exteriores em ação conjunta com movimentos feministas na realização de conferências preparatórias. Na declaração final 3 metas referentes aos direitos das mulheres e meninas foram estipuladas para serem cumpridas até 2015: (1) a redução da mortalidade infantil e materna; (2) o acesso à educação, especialmente para as meninas; (3) o acesso universal a serviços de saúde reprodutiva, incluindo o planejamento familiar (PATRIOTA, 2006).	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) das Nações Unidas (ONU)	1994
Declaração e Plataforma de Ação de Pequim	Identifica 12 áreas prioritárias de atuação relativas à condição das mulheres, dentre elas, a violência contra as mulheres: Mulheres e pobreza; Educação e Capacitação; Saúde; Violência contra a Mulher; Mulheres e Conflitos Armados; Mulheres e Economia; Mulheres no Poder e na liderança; Mecanismos institucionais para o Avanço das Mulheres; Direitos Humanos das Mulheres; Mídia; Mulheres e Meio Ambiente; Direitos das Meninas. O documento inclui pela primeira vez o conceito de gênero para a agenda internacional, empoderamento das mulheres e transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero.	IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher - Organização das Nações Unidas (ONU)	1995

Elaboração própria.

Os movimentos feministas latino-americanos utilizaram as conferências internacionais como base de discussão e difusão de ideias sobre os direitos das mulheres (FACIO, 2011), tornando possível a ampliação das vozes de mulheres excluídas, abusadas e violentadas e permitindo a cobrança por reformas na agenda estatal (SAGOT, 2008).

Tais protocolos, por prever a responsabilidade dos governos nacionais na criação de mecanismos institucionais de promoção e garantia de direitos das mulheres, serviram como instrumentos de constrangimento dos Estados signatários. Embora seja impossível desconsiderar as falhas no cumprimento das obrigações previstas nesses protocolos, o fato é que constituem marcos jurídicos que asseguram formalmente os direitos das mulheres e reconhecem o papel dos Estados como responsáveis pela garantia de sua integridade física e emocional. Assim, esses documentos costumam ser utilizados estrategicamente pelos movimentos feministas na cobrança de seus governos pela criação de mecanismos institucionais de proteção e atendimento às mulheres em situação de violência. Conjuntamente, as instâncias internacionais dos organismos multilaterais de direitos humanos e direitos das mulheres costumam ser acionados pelos movimentos feministas para cobrar a responsabilização dos Estados em casos em que há negligência ou em situações de violência institucional.

O momento mais emblemático em que foi utilizada uma estratégia desse tipo foi o famoso caso da brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, que apresentou, juntamente com o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), uma denúncia na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra o Estado Brasileiro por tolerância à violência sofrida durante anos por parte de seu ex-marido, que a deixou paraplégica. A denúncia usou como referência a Convenção Americana de Direitos Humanos e o artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)[14].

O caso foi apresentado à OEA em 1998 e o Brasil foi condenado em 2001 por negligência e omissão em relação à violência doméstica. Foi reconhecido que o Estado brasileiro havia violado o direito da cidadã Maria da Penha ao devido processo judicial, tratando-se do primeiro caso de condenação de um Estado na Corte Internacional de

[14] Convenção de Belém do Pará, Artigo 12: "Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições".

Direitos Humanos (CIDH) por aplicação da Convenção de Belém do Pará, decisão inédita em que um país signatário foi declarado responsável pela violência doméstica praticada por um particular (SANTOS, 2008). Como resultado da condenação, o Estado brasileiro ficou obrigado a criar um mecanismo institucional de prevenção e combate à violência doméstica que resultou, não sem a atuação e cobrança permanente de movimentos feministas e de mulheres, na Lei Maria da Penha, promulgada em 07 de agosto de 2006.

Em maio de 2002, ao final de seu segundo mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) criou a SEDIM (Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher), o primeiro organismo de política para as mulheres do governo federal, vinculado ao Ministério da Justiça.

Em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2006 e 2006-2010), eleito com uma agenda que incluía a promoção da igualdade de gênero e apoiado por grupos feministas, cria a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), com status ministerial. A inauguração da SEPM marca o início do período mais rico no que se refere à institucionalização das políticas para as mulheres no país.

Na agenda de enfrentamento às violências, os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, elaborados a partir das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), que ocorreram entre 2004 e 2016, constituem marcos importantes no desenvolvimento de uma política nacional de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres elaborada com a participação dos movimentos sociais de mulheres e feministas. A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em 2004 inaugura um novo canal de participação política permitindo a maior incidência dos movimentos feministas e de mulheres, especialmente na elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Em suas quatro edições, a CNPM reuniu nos âmbitos nacional, estadual e municipal entre 200 mil e 300 mil mulheres em discussões sobre políticas feministas, antirracistas, antilesbofóbicas e "outras ideias e agenda de inclusão e promoção de justiça" (ALVAREZ; MATOS, 2018, p.11).

Conforme podemos observar na linha do tempo das políticas antiviolência (figura 2), foi no período dos governos Lula e Dilma Rousseff (PT, 2011 – 2016) que os principais documentos e normativas de políticas públicas com foco na atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres foram elaborados. Destacam-se aqui, o Ligue 180, a Lei Maria da Penha (2006), o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2007), a Política Nacional de Acolhimento de Mulheres (2006), a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (2011) e o Programa Mulher Viver Sem Violência (2013). Outro marco importante do período nas

políticas é a aprovação da Lei do Feminicídio, sancionada pela presidente Dilma Rousseff em março de 2015.

Entretanto, apesar dos avanços do período, o enfrentamento da violência contra as mulheres por meio de uma política nacional efetiva nunca se tornou uma agenda central dos governos nacionais. Os programas e políticas dos governos Lula e Dilma demonstram um acúmulo riquíssimo sobre o problema da violência de gênero contra as mulheres, com diretrizes bem formuladas e em consonância com os debates dos movimentos feministas. Porém, a construção de uma política efetiva de atenção, robusta, com orçamento minimamente suficiente voltado para a construção e expansão de uma rede de serviços com alcance territorial, capaz de responder à complexidade dos casos de violência não chegou a ser concretizada.

O que se observa hoje é ainda mais grave: o desmonte de políticas públicas especializadas na atenção e enfrentamento à violência e uma perseguição institucional às políticas de gênero e aos programas para mulheres, especialmente no que se refere à garantia de seus direitos sexuais e reprodutivos.

A partir de 2016, a SNPM tem seu status ministerial rebaixado, se tornando uma secretaria vinculado ao Ministério da Justiça. Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 a secretaria passa a compor o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) comandando por Damares Alves que se posiciona publicamente contra os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres (EL PAÍS, 2020).

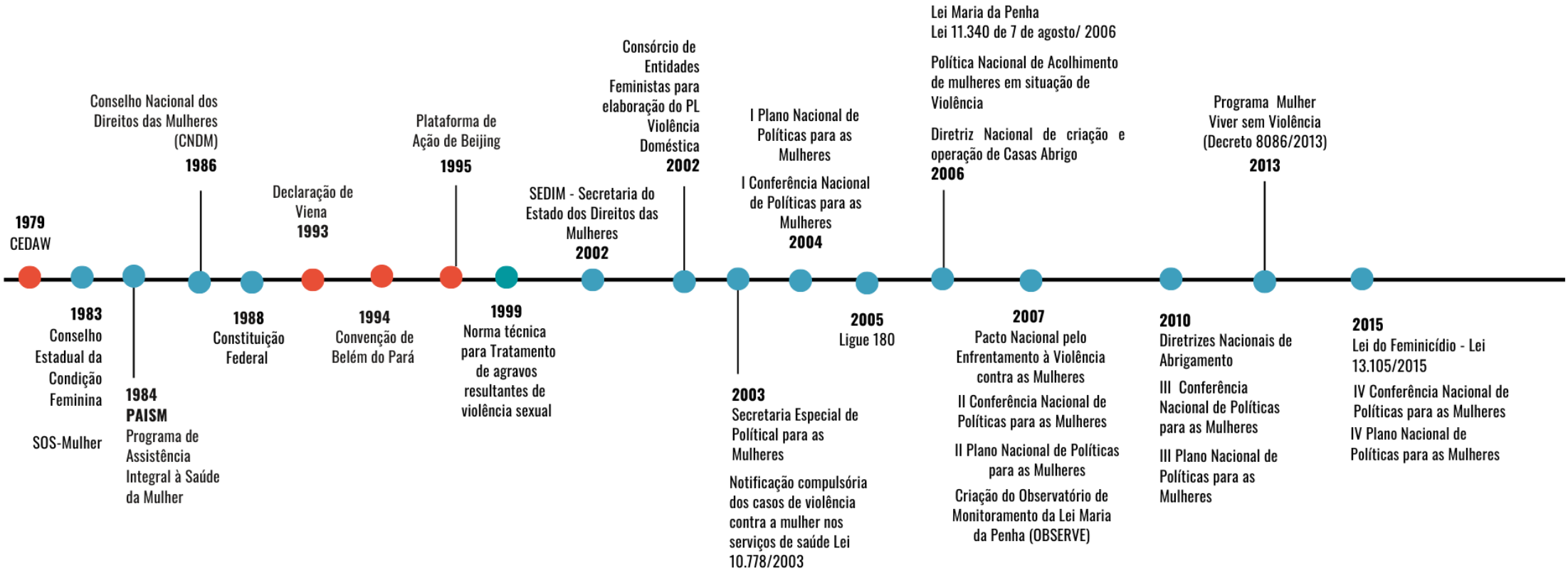
A começar pela nomenclatura, o novo órgão, que une "família" e "mulher" com o mesmo objeto de intervenção, as ações do atual governo não apenas reduziram os orçamentos e anularam os planos e programas de atenção e enfrentamento à violência, mas tem atuado de maneira ativa para restringir o acesso das mulheres a seus direitos. Para citar apenas um episódio, mencionamos o caso ocorrido no Espírito Santo, onde uma menina de dez anos foi impedida de realizar procedimento de abortamento legal de uma gravidez decorrente de estupro, no qual há indícios de atuação direta da ministra, que operou sua rede de servidores públicos e contatos políticos para impedir que o procedimento (garantido pelo código penal), fosse realizado[15].

No que se refere aos programas de ações da pasta para o enfrentamento à violência, outra reportagem apontou que, até setembro de 2020, o uma parcela irrisória do orçamento aprovado para o ano havia sido executada. Em meio à maior crise sanitária

[15] Segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo de 20 de setembro de 2020 Damares atuou ativamente para impedir o procedimento de aborto legal: "Damares enviou à cidade capixaba representantes do ministério e aliados políticos que tentaram retardar a interrupção da gravidez e, em uma série de reuniões, pressionaram os responsáveis por conduzir os procedimentos, inclusive oferecendo benfeitorias ao conselho tutelar. A própria Damares chegou a participar de pelo menos uma reunião" (VILA-NOVA, 2020)

que o país já enfrentou, a qual ampliou enormemente a condição de vulnerabilidade das mulheres em situação de violência, do total de R$ 24,6 milhões aprovados na rubrica referente ao enfrentamento à violência contra as mulheres, apenas R$ 1,6 milhão havia sido executado (REZENDE; RESENDE, 2020). A mesma matéria aponta que, para o ano de 2021, está prevista nova redução do orçamento total do ministério em 25%.

Figura 1 - Linha do Tempo das Políticas Nacionais Referentes a Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres



Elaboração própria

3.2 Serviços e Políticas de Atenção no Município de São Paulo

Os primeiros serviços públicos de enfrentamento à violência implementados na cidade de São Paulo foram serviços vinculados ao governo estadual: a primeira Delegacia de Defesa da Mulher em 1980, o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) em 1983 e o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE), em 1984, órgão responsável pela prestação de serviços de assistência social, psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência (TELES, 2017).

Em 1986, o governo do estado de São Paulo criou a primeira Casa-Abrigo estadual, o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (CONVIDA). Em 1990, foi criada a Casa-Abrigo de Santo André, vinculada à prefeitura da cidade, somando-se ao movimento de criação de políticas municipais especializadas do período.

Em1990, durante o governo da então prefeita Luiza Erundina (PT, 1989-1992), é criado o primeiro organismo municipal de políticas para as mulheres, a Coordenadoria Especial da Mulher – CEM[16], vinculada à Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos da Secretaria do Governo Municipal. Em 9 de março de 1990 é inaugurado pela gestão municipal, o primeiro Centro de Referência para mulheres do Brasil, a Casa Eliane de Grammont e, em 1991, é inaugurada a primeira Casa-Abrigo, a casa Helenira Rezende de Souza Nazareth.

Ambos os serviços representam ainda hoje um marco histórico da luta feminista[17]e durante muitos anos foram referência no atendimento de mulheres em situação de violência em São Paulo e no Brasil. À época esses serviços estavam vinculados à Coordenadoria Especial da Mulher, responsável por sua supervisão.

A Casa Eliane de Grammont, particularmente, se torna um serviço de referência, não apenas para o município, mas para todo o país e um local privilegiado para as discussões sobre uma metodologia de atendimento, ainda em construção. A ligação de suas trabalhadoras com o movimento de mulheres e de muitas delas com a experiência do SOS Mulher permitiu a criação de um ambiente privilegiado de reflexão sobre as práticas de atenção e sobre o próprio problema da violência contra as mulheres.

---

[16] Instituída pela Lei 11.336 de dezembro de 1992.

17 No decreto de criação estão previstos debates centrais do movimento feminista no que se refere ao atendimento de mulheres em situação de violência como, o uso do termo "violência de gênero" e a previsão de atendimento assistência integral, integral e multiprofissional. (Decreto nº 33.335 de 25 de setembro de 1992). Os equipamentos são criados em formato de "projetos piloto". Apenas nos anos 2000, no governo da Prefeita Marta Suplicy, é concedido seu caráter permanente por meio Decreto nº 32.335/2002.

A influência da experiência do SOS Mulher para a construção dos Centros de Referência é referida por uma das trabalhadoras entrevistada nesta pesquisa que atuou na rede de atenção desde seu início, no começo dos anos 1990:

> *O SOS Mulher a gente entende como o primeiro espaço, foi o embrião do Centro de Referência. Foi o primeiro espaço onde começa assim, a dar escuta e acolhimento para as mulheres que sofreram violência...deram espaço de escuta e acolhimento em um período que a gente não tinha nem delegacia da mulher. nada. Não tinha nenhum serviço. Final da década de 70, começo da década de 80, então não tinha...elas começaram a fazer essa escuta, das mulheres. A partir daí elas começam a entrar em contato com a magnitude do drama que era a violência contra a mulher e sentiam muita falta de resposta institucional pra atender essas mulheres. Então, o que elas ouviam das mulheres é que elas iam nas delegacias e elas eram maltratadas... ou elas eram descriminadas, ou "ah, que que você fez pra apanhar?! Volta pra casa! Depois dá um beijinho que vai ficar tudo bem" coisas absurdas, que a gente sabe que, infelizmente, acontecem até hoje. Isso começou a ficar muito evidente pras mulheres. Do SOS. E elas foram guerreiras naquele momento. De tentar dar conta, eram todas voluntárias. De tentar das conta daquelas mulheres que chegavam...e acolher...e fazer uma reflexão desse jeito de estar no mundo. Na época a gente não tinha essa discussão de gênero. O feminismo tava muito mais pautado nessas questões de poder...mas a gente ainda não tinha esse instrumental, que é a questão de gênero, pra ajudar a entender como essa construção se dá...essa dinâmica da construção do gênero...então elas trabalhavam muito mais nessa linha da conscientização das mulheres, da opressão das mulheres* (Entrevistada 6)

No período seguinte à gestão de Luiza Erundina, durante os mandatos de Paulo Maluf (PPR, 1993-1996) e Celso Pitta (PSB, 1997-2000), nenhuma ação foi desenvolvida no que refere às políticas de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres. As informações referentes a esse período são raríssimas, porém o que a presente pesquisa pôde constatar é que os dois equipamentos seguiram em funcionamento durante esses mandatos, vinculados à CEM, embora não tenha havido nenhuma ação concreta de construção de política ou programas dentro dessas gestões.

Apenas no início dos anos 2000, quando a prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2005) assume a administração municipal, o desenvolvimento de políticas especializadas de políticas para as mulheres será reformado em alguma medida. A Lei nº 13.169/2001 vincula a Coordenadoria Especial da Mulher (CEM) diretamente à Secretaria de Governo e atribui caráter permanente aos equipamentos Casa Eliane e Abrigo Helenira Rezende, até então definidos como serviços piloto.

Nos anos seguintes são criados equipamentos de atenção, a Casa de Apoio da Mulher e a Casa Brasilândia. No total, a prefeita criou quatro equipamentos especializados de atendimento aos casos de violência contra as mulheres.

A CEM teve uma atuação relevante na cidade, produzindo debates e encontros internacionais em parceria com a Secretaria Municipal de Relações Internacionais para o

debate de políticas públicas de igualdade. A coordenadoria também atuou conjuntamente às Secretarias do Trabalho e de Educação em um ensaio de modelo de transversalidade de gênero na gestão pública. Há uma série de documentos oficiais produzidos a partir da experiencia da Coordenação em articulação com distintas áreas de políticas públicas.

Na gestão seguinte, o Prefeito José Serra (PSDB, 2005-2006) aloca a Coordenadoria na recém-criada Secretaria Especial de Participação e Parceria, mantendo suas atribuições, porém rebaixando suas competências dentro do governo. Neste período não houve fatos relevantes para as políticas para as mulheres. Um ano e meio depois, Gilberto Kassab (PSDB), seu sucessor, assume a prefeitura. Na gestão Kassab (2006-2012) houve medidas para ampliação dos equipamentos voltados ao atendimento das mulheres. Foram criados quatro Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) e aprovada uma lei municipal que autoriza, pelo menos formalmente, a criação de uma casa-abrigo em cada região do Município de São Paulo (Lei nº 14.673/2008). Gilberto Kassab foi o prefeito que mais inaugurou equipamentos de atenção especializadas na cidade[18].

Em 2013, Fernando Haddad (PT, 2013-2016) assume a prefeitura e a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres (SMPM), o primeiro órgão especializado de políticas para as mulheres do governo municipal. Há, obviamente, uma mudança de maior impacto com a criação da SMPM, especialmente pelo aumento do quadro de funcionários, pela composição das coordenadorias especializadas e por contar pela primeira vez com um orçamento dedicado às políticas para as mulheres. Foram criados 18 novos cargos de alto escalão e realocados outros 18, incluindo sete pertencentes à Secretaria de Direitos Humanos, já voltados às políticas para as mulheres da gestão anterior. Dentro da estrutura da SMPM foi criada a coordenação de Enfrentamento à Violência, o primeiro órgão integralmente dedicado ao enfrentamento da violência contra as mulheres, que contava também com orçamento e equipe próprios.

As atribuições da Coordenadoria de Enfrentamento à Violência incluíam: proposição de políticas para enfrentamento à violência contra as mulheres, visando à prevenção e combate à violência; assistência e garantia de direitos das mulheres em situação de violência; e desenvolvimento, implementação e apoio a programas e projetos

[18] Não é possível afirmar a razão desse ocorrido, seria necessária outra investigação para verificar quais as condições e arranjos políticos que operaram na gestão Kassab em relação às políticas de atendimento à violência contra a mulher. Entretanto, dois fatos chamam a atenção e podem indicar hipóteses explicativas: a criação dos CCMs se deu via convênio com a União Europeia e a data de criação dos Centos marcam os primeiros anos da Lei Maria da Penha, que prevê como uma de suas ações, a implementação de uma rede de atenção e proteção.

voltados ao enfrentamento da violência contra as mulheres, diretamente ou em parceria com outros órgãos governamentais ou da sociedade civil.

Dentro da estrutura da Secretaria foi criada a Supervisão de Equipamentos, divisão responsável exclusivamente pela coordenação, avaliação e gestão dos equipamentos especializados pertencentes à SMPM: Casa Eliane de Grammont, Casa Abrigo Helenira Rezende, Casa Brasilândia e os Centros de Referência a Mulher. No que se refere à ampliação da rede municipal de atenção foram criados no período da gestão quatro equipamentos especializados de atenção.

Em janeiro de 2016, o psdebista João Dória (PSDB, 2016, 2018) assumiu a Prefeitura e emitiu, ainda no seu primeiro dia do mandato, um decreto que extinguiu a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, assim como as Secretarias de Igualdade Racial e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.

Foi criada a Coordenadoria de Política para as Mulheres na Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDHC), mantendo assim o órgão de políticas para as mulheres na administração, porém, reduzindo seu status institucional, e consequentemente reduzindo orçamento e equipe. Dentro da SMDH foram criadas outras 12 coordenadorias.

A estrutura organizacional da SMPM foi extinta e suas competências foram transferidas para a SMDHC. Da estrutura da SMPM foram mantidas apenas as atribuições, quadro de funcionários, contratos e recursos orçamentários da Supervisão de Equipamentos, incluindo seus equipamentos e o Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres – CMPM. As demais coordenadorias foram extintas. Pelo menos 14 cargos foram extintos ou transferidos para outras secretarias, como o novo órgão da administração, a Secretaria de Desestatização.

A reação dos movimentos de mulheres e feministas à extinção da SMPM foi imediata. Ao longo do primeiro ano de mandato de João Dória houve forte mobilização para denunciar o fechamento de serviços, a redução de orçamento e o sucateamento dos equipamentos, que sofriam com a falta de equipe e estrutura de funcionamento.

O atraso na inauguração da Casa da Mulher Brasileira, prevista para o ano de 2017 foi um dos pontos de tensão entre os grupos de mulheres da cidade e o governo (*Agência Patrícia Galvão*, 01-11-2017). O equipamento, idealizado como o primeiro serviço de atendimento integrado[19] voltado às mulheres em situação de violência, fazia parte do

[19] O projeto previu a concentração em um mesmo espaço dos serviços de acolhimento e triagem e equipe multidisciplinar de apoio social e psicológico, além de delegacia especializada de atendimento e juizado especializado em violência doméstica e familiar.

programa do governo federal “Mulher, Viver Sem Violência” da Gestão Dilma Rousseff e foi construído com verba federal.

O investimento total foi de aproximadamente R$ 24 milhões, e mesmo com as obras finalizadas desde novembro de 2016, o equipamento foi inaugurado apenas em novembro de 2019, após grande pressão dos movimentos feministas e de mulheres da capital, que chegaram, inclusive, a realizar uma ocupação do imóvel inativo em um ato político de denúncia.

No mesmo ano foi instituída na Câmara Municipal de São Paulo a primeira CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Violência Contra a Mulher, com o objetivo de investigar a situação da violência no município e propor melhorias nas políticas públicas municipais. A Comissão reuniu gestoras, representantes dos movimentos populares, vereadoras e representantes do sistema de justiça em audiências públicas para a redação de um relatório final, que foi publicado em dezembro do mesmo ano.

O relatório da Comissão constatou como principais problemas na rede de atenção: equipe técnica defasada, especialmente em alguns CRMs que estavam funcionando apenas com uma psicóloga; infraestrutura precária; inexistência de equipe de supervisão; e atendimento precarizado. Entretanto, conforme descrito no próprio documento, o relatório não alcançou força política suficiente para estabelecer diálogo com o governo executivo para o cumprimento das recomendações propostas.

Em outubro de 2018 o então Prefeito João Dória deixou a Prefeitura para concorrer ao governo do estado de São Paulo. Com sua vitória, Bruno Covas (PSDB) vice-prefeito da cidade, assume como chefe do executivo municipal, sendo reeleito no final de 2020.

Durante a pandemia da Covid-19 uma nova CPI foi aberta na Câmara Municipal para tratar do tema da violência doméstica contra as mulheres. Houve debates relevantes nas audiências públicas que contaram, inclusive, com a participação das trabalhadoras da rede de atenção. Entretanto, até o momento de fechamento desta pesquisa, nenhuma ação efetiva havia sido tomada a partir dos trabalhos da comissão para além de uma tímida campanha de conscientização.

O quadro abaixo apresenta um resumo das gestões municipais no que se refere às políticas de enfrentamento e atenção à violência contra as mulheres em São Paulo, destacando os equipamentos especializados criados por gestão e a vinculação do Organismo de Políticas para as Mulheres (OPM) em cada período.

QUADRO 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ATENÇÃO E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO POR GESTÃO

Gestão	Período mandato	Organismo de Políticas para Mulheres (OPMs)	Vinculação institucional do OPMs	Serviços especializados de atendimento criados na gestão	Data de criação
Luiza Erundina (PT)	1989-1992	Coordenadoria Especial da Mulher (CEM[20])	Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos da Secretaria do Governo Municipal	Casa Eliane De Grammont	1992
				Casa-Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth	1992
Paulo Maluf (PPR)	1993-1996	-	-	-	-
Celso Pitta (PPB)	1997-2000	-	-	-	-
Marta Suplicy (PT)	2001-2004	Coordenadoria Especial da Mulher - CEM	Secretaria de Governo	Atribui caráter permanente à Casa Eliane de Grammont e a Casa Helenira Rezende	2001
				Casa Municipal de Apoio à Mulher.	2002
				Casa Brasilândia	2003
				Casa Sofia	2003
				Casa Cidinha Kopcak	2003
				Casa Viviane Dos Santos	2004
José Serra (PSDB)	2005-2006	Coordenadoria de Mulheres	Secretaria Especial de Participação e Parceria[21]	-	-
Gilberto Kassab (PSDB)[22]	2006-2012	Coordenadoria de Mulheres	Secretaria Municipal de Participação e Parceria	CCM Perus	2006
				CCM Capela Do Socorro	2006
				CCM Santo Amaro	2006
				CCM Itaquera	2006
				CISM Centro de Integração Social da Mulher II	2008
				CRM 25 De Março	2008

[20] Função da CEM: Coordenação e supervisão das casas para atendimento a mulheres vítimas de violência e outros serviços correlates será de competência exclusiva da Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos, através da Coordenadoria Especial da Mulher.
[21] Decreto Nº 45.712, de 10 de fevereiro de 2005 – vinculação da CEM à Secretaria Especial de Participação e Parceria
[22] Aprova lei que autoriza a criação de uma casa-abrigo em cada região do Município de São Paulo para atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes, devendo utilizar imóvel pertencente à municipalidade ou através de convênio com instituições privadas e públicas. Lei Nº 14.673, de 14 de janeiro de 2008.

				Casa Mariás	2011
				Mulheres Vivas	2012
				Casa Anastácia	2012
				Casa Helena Vitória Fernandes	2012
				Margarida Maria Alves	2012
				Casa Zizi	2012
				Espaço Francisca Franco	2012
Fernando Haddad (PT)[23]	2013-2016	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM[24])	Secretaria Municipal	CRM Maria De Lourdes Rodrigues	2016
				Casa Da Mulher Crê Ser	2013
				Casa de Isabel - Projeto Nana Serafim	2013
				CDCM Butantã	2014
João Dória (PSDB)	2017-2018	Coordenação de Políticas para as Mulheres na SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH)	-	-

Elaboração própria.

[23] Cria Coordenação de Enfrentamento à Violência. Atribuições (art. 110): I – propor políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, com vistas à prevenção, combate à violência, assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência; II – desenvolver, implementar e apoiar programas e projetos voltados ao enfrentamento à violência contra as mulheres, diretamente, ou em parceria com organismos governamentais ou demais setores da sociedade civil. Lei 15.764 de 27 de maio de 2013.

[24] Lei 15.764 de 27 de maio de 2013

3.3 Rede de Atenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres na Cidade de São Paulo

A incorporação da concepção de **redes** nas políticas de enfrentamento e atenção a violências contra as mulheres parte da constatação de que as abordagens interdisciplinar e intersetorial contribuem positivamente para a intervenção em casos de violência de gênero (SILVEIRA, 2006).

A articulação intersetorial prevê a ação conjunta entre agentes públicos de diferentes serviços e organizações da sociedade civil para a garantia de assistência integral e universal às mulheres e para o desenvolvimento de medidas efetivas de enfrentamento às violências. A constituição de redes de atendimento e enfrentamento busca dar conta da complexidade dos casos de violência contra as mulheres e suas múltiplas determinações a partir de uma atuação articulada de diferentes áreas como saúde, educação, assistência e segurança pública, assim como de atores da sociedade social. A concepção de atuação em rede considera que o atendimento deve ser capaz de acolher as mulheres nos diferentes aspectos de suas vidas, sob a noção de que essa abordagem aumenta significativamente as possibilidades de superação da situação de violência.

As redes remetem também às experiências feministas autônomas de atendimento, como o SOS Mulheres e o Coletivo Saúde e Sexualidade, já citados anteriormente, e, posteriormente, o trabalho desenvolvido nos primeiros serviços públicos de atenção, como a Casa Eliane de Grammont em São Paulo. Tais experiências já indicavam, ainda no início dos anos 1990, as contribuições da atuação intersetorial para reconhecer e enfrentar o problema da violência contra as mulheres (LEOCÁDIO; LIBARDONI, 2006).

Posteriormente, os planos e programas de enfrentamento à violência contra as mulheres do período da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (2003-2016), desenvolvidos com base nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, incluíram as redes como uma das diretrizes para a construção de políticas de combate à violência e sistematizaram, no âmbito das políticas públicas, as definições e conceitos de rede de enfrentamento e rede de atendimento.

De modo resumido, a diferença entre rede de atendimento e enfrentamento é: a Rede de Enfrentamento articula, projeta, formula, programa, implementa, monitora e avalia as políticas e ações de prevenção e atendimento e a Rede de Atendimento executa, implanta, aplica, atende e encaminha (PASINATO, 2015). O quadro abaixo, retirado do

documento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011) resume as principais características das redes. A seguir serão apresentadas as suas conceituações e os serviços que podem compor a Rede de Atendimento.

QUADRO 4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA REDE DE ENFRENTAMENTO E DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	
Rede de Enfrentamento	**Rede de Atendimento**
Contempla todos os eixos da Política Nacional (combate, prevenção, assistência e garantia de direitos).	Refere-se somente ao eixo da Assistência/ Atendimento.
Inclui órgãos responsáveis pela gestão e controle social das políticas de gênero, além dos serviços de atendimento.	Restringe-se a serviços de atendimento (especializados e não especializados).
É mais ampla que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência.	Faz parte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres

Quadro 4. Reprodução BRASIL (2011)

Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e Redes de Enfrentamento

O conceito de **enfrentamento** amplia a noção de "combate" à violência, compreendendo a necessidade de inclusão das dimensões de **prevenção, assistência** e **garantia de direitos** das mulheres para o enfrentamento efetivo das violências. Compreende também que enfrentar as violências requer não apenas articulação intersetorial entre serviços públicos, mas a atuação conjunta com organizações da sociedade civil para a possível superação do problema da violência contra as mulheres.

Assim, as Redes de Enfrentamento são compostas não apenas por agentes públicos, mas também por atores da sociedade civil, como representantes de movimentos e organizações sociais de mulheres, representantes de universidades e pesquisadoras(es), lideranças sociais e locais dos territórios e membros do sistema judiciário.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011) prevê que a atuação conjunta desses atores e atoras, visando o "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" (BRASIL, 2011).

Na cidade de São Paulo as redes de enfrentamento são bastante ativas no território. Segundo a Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Cidade de São Paulo, organização autônoma formada pelas trabalhadoras dos serviços de

atenção, há na cidade seis redes de enfrentamento, organizadas por regiões da cidade (Leste, Oeste, Norte, Sul II, Sul I e Centro), que buscam, por meio de uma articulação, "responder e acompanhar a execução dos 04 eixos a serem efetivados no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos" (COMISSÃO DAS REDES, 2019).

Para as trabalhadoras das Redes de Enfrentamento à violência na cidade de São Paulo:

> As Redes existem (...) de forma autônoma para propor estratégias de enfrentamento, acompanhar e exigir a implementação das políticas públicas. As Redes possibilitam atuação articulada entre as instituições, serviços governamentais e não governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam os direitos humanos das mulheres, a responsabilização de seus agressores e a assistência qualificada quando em situação de violência (COMISSÃO DAS REDES, 2019).

Rede de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência

A **Rede de Atendimento** é composta por um conjunto de serviços públicos prestados por órgãos do poder executivo, do sistema judiciário e da segurança pública que prestam atendimento aos diferentes casos de violência de gênero.

É a partir da lógica de trabalho intersetorial que se constroem as redes de atenção. Através da articulação entre serviços busca-se a ampliação e melhoria da qualidade dos atendimentos, facilitar a identificação dos casos, realizar os encaminhamentos adequados, assim como a elaboração de estratégias de prevenção às violências (BRASIL, 2011a).

A conceituação de Rota Crítica da Violência de Sagot (2000; 2007) foi utilizada em documentos da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2011a; 2011b) para evidenciar a relevância da atuação articulada em rede para a garantia de um atendimento qualificado, não-revitimizante e os encaminhamentos adequados às mulheres afetadas pela violência. No processo de busca por ajuda, a realização de um encaminhamento adequado contribui positivamente, e muitas vezes de forma determinante, para o percurso, tornando a rota menos crítica e mais efetiva (D'OLIVEIRA; SCHRAIBER, 2014).

A atuação multisetorial é reconhecida como um elemento importante para o atendimento dos casos de violência contra as mulheres:

> Considerando a complexidade do fenômeno e a multiplicidade de demandas apresentadas pela mulher em situação de violência, tem se verificado a necessidade de que o atendimento se realize numa perspectiva **multisetorial**, capaz de oferecer respostas mais eficazes, em um prazo mais curto de tempo.

> Entretanto é fundamental que essas ações possam se dar de forma articulada, para que os diferentes serviços possam conhecer seus parceiros e trabalhar num sistema de referência e contra-referência, garantindo que as necessidades das usuárias sejam atendidas. Essa forma de articulação é conhecida como rede. As redes podem adquirir caráter local, regional ou nacional (SILVEIRA, 2006, p.70).

Os serviços que compõem as redes de atenção podem ser de dois tipos: serviços especializados no atendimento a mulheres afetadas pela violência e serviços não especializados.

Os serviços especializados são aqueles desenhados para o atendimento prioritário, ou mesmo exclusivo, de mulheres e de mulheres em situação de violência. Por sua especificidade, esses serviços devem contar com equipe especializada e capacitada para esse tipo de atendimento e para atendimento de demandas relativas ao problema. Já os serviços não especializados são aqueles que não são desenhados especificamente para o atendimento dos casos de violência de gênero contra as mulheres, mas que podem receber e encaminhar casos dessa natureza.

Os serviços também podem ser de diferentes "tipos" como serviços de atendimento e acolhimento, abrigamento, serviços de denúncia e atendimento, serviços da área da saúde (equipamentos de saúde e serviços especializados de atendimento às vítimas de violência sexual e serviços de abortamento legal) e do sistema de justiça. Os serviços podem estar vinculados a distintas esferas de governo (municipal, estadual ou federal).

São **serviços especializados** no atendimento de casos de violência contra as mulheres: os Centros de Referência a Mulheres[25], Casas-Abrigo, Casa de Passagem, Delegacia de Defesa da Mulher, o Disque 180, os núcleos e os grupos de trabalho do sistema judiciário como os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDs), e os serviços especializados de atendimento às vítimas de violência sexual e abortamento legal.

Os serviços considerados **não especializados** são: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS e CREAS), as delegacias de polícia comuns e os serviços da rede de saúde, como os hospitais e unidades de saúde de modo geral.

O quadro abaixo (quadro 6) resume estas informações e reúne os diferentes serviços que podem compor uma rede de atendimento à violência contra as mulheres, divididos entre serviços especializados e não especializados. É importante destacar, no

[25] Os Centros podem ter nomenclaturas distintas, a depender da região do país. Será utilizado Centro de Referência para Mulheres (CRM) como terminologia geral para esse tipo de equipamento

entanto, que não são todos os municípios brasileiros que contam com os serviços especializados. Pelo contrário, especialmente no caso dos Centros de Referência, quando considerada a extensão do território nacional, o número de serviços desse tipo ainda é ínfimo. Assim, este quadro não representa todas as possibilidades de arranjo de uma Rede de Enfrentamento e Atendimento, mas serve de base para o mapeamento dos serviços que podem compor uma rede de atenção municipal, e particularmente, uma referência para a rede de São Paulo, que será detalhada nas próximas seções.

QUADRO 5 - TIPOS DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA – ESPECIALIZADOS E NÃO ESPECIALIZADOS

Serviço/equipamento	Competências/ características	Vinculação Institucional	Tipo de serviço
SERVIÇOS ESPECIALIZADOS			
Centros de Referência a Mulheres (CRMs)	Visa a promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) à mulher em situação de violência. Devem exercer o papel de articuladores dos serviços organismos governamentais e não-governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero. (BRASIL, 2006)	Municipal	Atendimento e acolhimento
Casa-Abrigo	São locais seguros que oferecem moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente em razão da violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias permanecem por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas (BRASIL, 2011)	Municipal ou Estadual	Abrigamento
Casa de Passagem	Abrigamentos temporários de curta duração para mulheres em situação de risco de vida ou forçadas a sair de suas residências em decorrência de violências.	Executivo Municipal ou Estadual	
Delegacias de Defesa da Mulher DDMs ou DEAMs	As DEAMS devem registrar ocorrências criminais e realizar os devidos procedimentos de investigação, recolhendo provas técnicas e testemunhais que servirão como evidências para fundamentar a denúncia pelo Ministério Público e, consequentemente, dar início ao processo criminal e seu encaminhamento até um desfecho judicial (aqui entendido como sentença condenatória ou absolutória). Como unidades policiais especializadas no atendimento a mulheres em situação de violência, essas delegacias foram criadas com o propósito de oferecer um atendimento diferenciado – baseado no acolhimento e na não-discriminação (OBSERVE, 2010).	Polícia Civil	Denúncia e atendimento
Central de Atendimento à Mulher - *Ligue 180*	Canal de disque-denúncia de casos de violência contra as mulheres. Recebe, encaminha e orienta casos denúncias de agressões e violências contra as mulheres. Instituído pela Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003.	Governo executivo federal	

Serviços de atendimento de vítimas de violência sexual e abortamento legal	Serviços de saúde especializados no atendimento de vítimas de violência sexual e procedimentos de abortamento legal.	Estadual ou Municipal	Saúde[26]
Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM)	Atua pela efetivação do princípio da igualdade de gênero, com especial enfoque em políticas públicas que combatam discriminações sofridas por mulheres. Possui atuação de destaque na aplicação da Lei Maria da Penha, que prevê medidas de prevenção e repressão à violência doméstica e familiar contra a mulher. O órgão acompanha e auxilia as Defensorias Especializadas no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, vinculadas aos Juizados Especiais de Violência Doméstica (JVD)[27].	Defensoria Pública do Estado de São Paulo	Sistema de Justiça
Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDs)	Os Juizados são instâncias especializadas para a aplicação da **Lei Maria da Penha,** previstos pela mesma lei. São órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 14. Lei 11.340/2006).	Tribunal de Justiça de São Paulo	
Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência (GEVID)	Grupo do Ministério Público de São Paulo, criado em maio de 2012. Atua na defesa e proteção dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, por meio da responsabilização dos/das autores/as de violência e pela consecução de ações e projetos voltados à efetivação da Lei Maria da Penha e à prevenção de situações de violência. O Grupo realiza um processo de articulação e integração com a rede de serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres, visando ao desenvolvimento de estratégias que contribuam para o enfrentamento das múltiplas e complexas formas de violência contra as mulheres [28].	Ministério Público de São Paulo	

[26] **Norma Técnica sobre Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes (2015) "**criou um protocolo de atenção à violência sexual para mulheres em idade reprodutiva, detalhando a profilaxia de DST, medicação antiretroviral, gravidez indesejada e o apoio psicossocial a ser prestado a estas mulheres. Apesar de essa norma ser escrita para mulheres e adolescentes, a edição de 2005 traz as doses de medicação também para crianças, ainda que elas não sejam alvo de outras ações específicas no restante da proposta" (D'OLIVEIRA et al, 2009: 1039).
Outras normas que dispõe sobre atendimento de vítimas De Violência Sexual Nos Serviços Do Sistema De Saúde São:
(i) **Decreto Nº 7.958, de 13 de Março 2013**: estabelece diretrizes para o atendimento humanizado às vítimas de violência sexual pelos profissionais da área de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7958.htm
(ii) **Lei Nº 12.845 de 1º de agosto de 2013:** Os hospitais e unidades de saúde devem prestar atendimento obrigatório, prioritário e integral para vítimas de violência sexual - casos de estupro ou tentativa de estupro. A lei obriga realização de exames clínicos, ginecológicos, exames físicos, anticoncepcionais de emergência e a profilaxia pós exposição (remédios que previnem doenças sexualmente transmissíveis). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12845.htm

[27] Fonte: Site Núcleo Especializado de Defesa dos Direitos das Mulheres da Defensoria Pública de São Paulo (NUDEM). Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3355

[28] Fonte: Portal Ministério Público de São Paulo. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID

SERVIÇOS NÃO ESPECIALIZADOS			
Serviço/equipamento	**Competências/ características**	**Vinculação Institucional**	**Tipo de serviço**
Hospitais	"Os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social" Art. 1º - Lei nº 12.845/2013	Municipal, estadual ou Federal	Saúde
Unidade Básica de Saúde -UBS	A Unidades Básicas de Saúde podem atuam como um local de identificação de situações de violência, se sua equipe estiver adequadamente capacitada. Muitas mulheres buscam esses serviços com queixas de saúde que muitas vezes podem estar associadas à agravamento de seu quadro de saúde física e emocional decorrente de situações de violência – ferimentos, quadro de ansiedade, depressão, entre outros. Conjuntamente, como serviço da rede de saúde, deve prestar atendimento prioritário e integral às vítimas de violência sexual, de acordo com o Decreto nº 7.958/2013	Municipal	
Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	Centros de Referência da Assistência Social fazem parte do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família) e desenvolvem serviços básicos continuados e ações de caráter preventivo para famílias em situação de vulnerabilidade social (proteção básica) (MDS, 2005).	Municipal	Assistência Social
Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS	Os CREAS, por outro lado, são responsáveis pela proteção de famílias e indivíduos que tenham seus direitos violados e que vivam em situações de risco pessoal e social (proteção especial) (MDS, 2005).		
Defensoria Pública	Nesse serviço a mulher poderá receber orientação e assistência jurídica por defensoras(es) públicas(os). Nas unidades da Defensoria as (os) Defensoras(es) podem solicitar medida protetiva, entrar com ação referente à direito familiar como: pedido de pensão alimentícia, pedido de guarda de filhos, pedido de divórcio, ação de indenização. As unidades oferecem também atendimento de Assistentes Sociais e Psicólogas que podem realizar encaminhamentos para a rede especializada local.	Estadual	Sistema de Justiça
Instituto Médico Legal IML	O papel desempenhado pelo IML no atendimento à mulher em situação de violência, principalmente as vítimas de violência física e sexual, é a função de coleta de provas necessárias para a abertura do processo judicial criminal por meio do exame de corpo de delito[29] (BRASIL, 2011).	Estadual	Secretaria de Segurança Pública[30]

Elaboração própria.

[29] Exame de corpo de delito é um exame realizado por um médico perito a pedido da delegada ou do delegado de polícia para verificar as lesões e os vestígios de violências no corpo da vítima que configurarão provas para o processo criminal.

[30] Em São Paulo o IML está subordinado à Superintendência da Polícia Técnico-Científica, órgão auxiliar da atividade de **polícia** judiciária e do sistema judiciário, responsável pelas perícias criminalísticas e médico-legais no Estado de São Paulo.

3.4 Serviços e Políticas de Atenção na Cidade de São Paulo

A Rede de Atendimento do governo municipal de São Paulo (figura 4) é composta por serviços do tipo especializados e não especializados no atendimento a mulheres em situação de violência prestados pelas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Os serviços especializados que compõem a rede são: o serviço de denúncia e atendimento, Ligue 180, vinculado ao governo federal; Delegacias da Mulher (DDMs) vinculadas à Polícia Civil; Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns; equipamentos municipais especializados: Casa de Passagem, Casas-Abrigo, Centros de Referência a Mulher (CRMs), Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCMs) e Centros de Cidadania da Mulher (CCMs).

Os órgãos do sistema de justiça estadual especializados no atendimento de casos de violência contra as mulheres são: o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) da Defensoria Pública dos estados; os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDs), vinculados ao Tribunal de Justiça de São Paulo; e o Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência (GEVID), do Ministério Público de São Paulo.

Para além desses serviços, compõe a rede o Instituto Médico Legal (IML), vinculado à Secretaria Estadual de Segurança Pública e os serviços da rede de saúde especializados no atendimento dos casos de violência sexual e abortamento legal.

Os equipamentos especializados de atenção (Quadro 7) da rede de atendimento do município estão divididos entre as pastas da assistência social e a dos direitos humanos, conforme organograma abaixo. Os equipamentos se dividem da seguinte forma: 5 Centros de Referência a Mulher (CRM) e 5 Centros de Cidadania da Mulher (CCM) e a Casa da Mulher Brasileira, vinculados à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); 15 Centros de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM), sob a gestão da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); uma Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração (Casa de Passagem), também sob gestão da SMDHC; e 6 Casas-Abrigo, sendo 5 vinculadas à SMADS e uma à SMDHC.

Os equipamentos vinculados diretamente à SMDHC são de gestão direta da administração municipal, que é responsável pela gestão e operação dos equipamentos, das funcionárias, do orçamento e a administração das casas. Já os equipamentos sob a gestão da Assistência Social são, em sua maioria, geridos por entidades não-governamentais, que, por meio de editais públicos, participam de processos seletivos para

firmar convênios de prestação de serviço, pelo quais passam a ser responsáveis pela administração e operacionalização desses equipamentos.

Figura 2 - Organograma - Equipamentos Municipais Especializados Por Secretaria

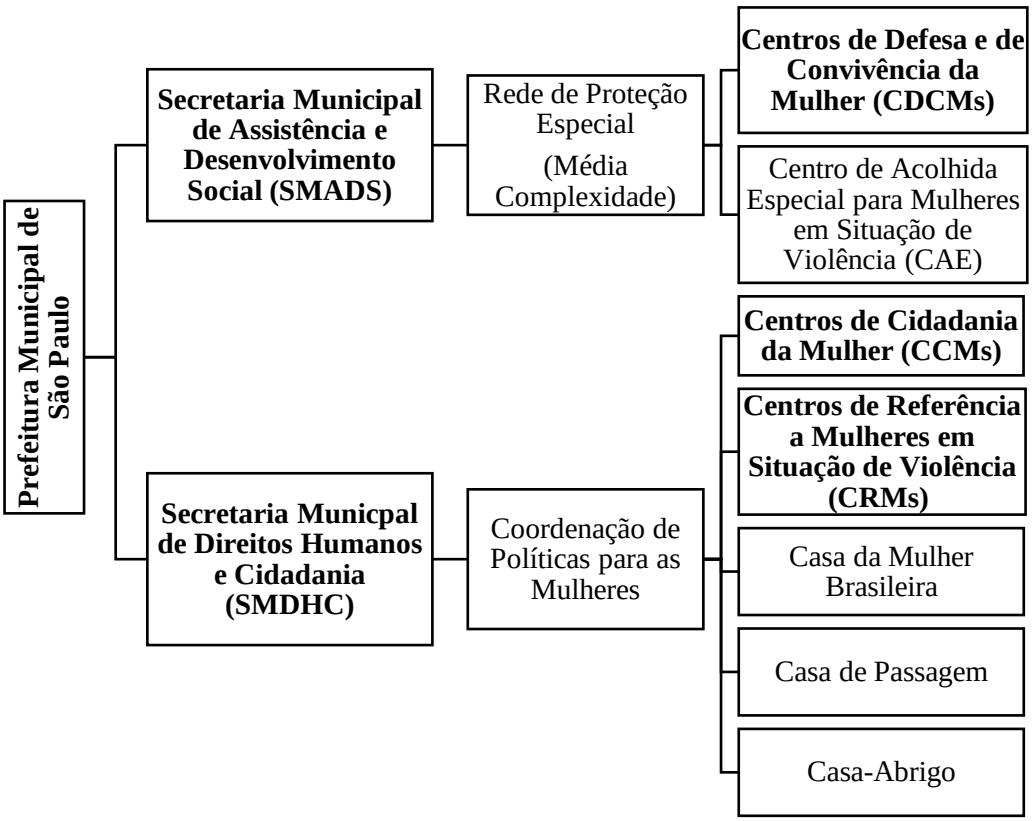
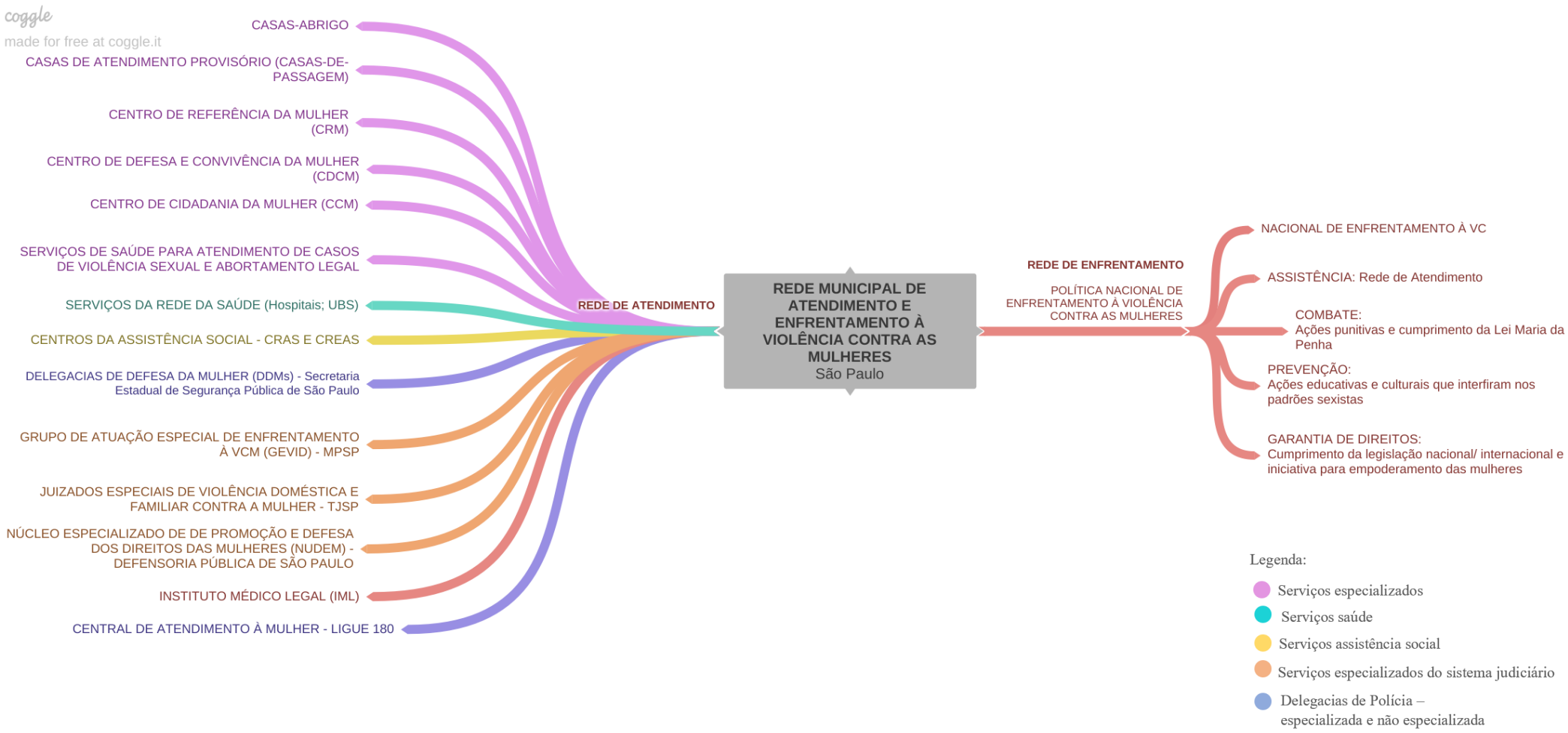


Figura 3 - Rede Municipal de Atendimento e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres - Município de São Paulo



Elaboração própria

QUADRO 6 [31] - SERVIÇOS MUNICIPAIS ESPECIALIZADOS POR REGIÃO – Município de São Paulo

Região	Bairro	Tipologia
CENTROS DE REFERÊNCIA A MULHERES (CRMS)		
Sul	Vila Clementino	Casa Eliane De Grammont
Norte	Brasilândia	Casa Brasilândia
Centro	Centro	CRM 25 De Março
Sul	Capão Redondo	CRM Maria De Lourdes Rodrigues
Leste	São Miguel Paulista	**Onóris Ferreira Dias (fechado)**[32]
CENTROS DE CIDADANIA DA MULHER (CCMS)		
Sul	Parelheiros	CCM Parelheiros
Norte	Perus	CCM Perus
	Capela Do Socorro	CCM Capela Do Socorro
Sul	Santo Amaro	CCM Santo Amaro
Leste	Itaquera	CCM Itaquera
CENTRO DE DEFESA E CONVIVÊNCIA DA MULHER (CDCM)		
Oeste	Butantã	CDCM Butantã
Norte	Casa Verde	CISM II - Centro de Integração Social da Mulher II
Norte	Vila Maria	Casa Mariás
Sul	Cidade Ademar	Casa Da Mulher Crê Ser
Sul	Ipiranga	CISM I - Centro De Integração Social Da Mulher I
Sul	Jardim Ângela	Casa Sofia
Sul	Campo Limpo	Mulheres Vivas
Leste	Cidade Tiradentes	Casa Anastácia
Leste	Guaianases	Casa Helena Vitória Fernandes
Leste	Lajeado	Casa Viviane Dos Santos
Leste	Itaim Paulista	Casa de Isabel
Leste	Itaquera	Margarida Maria Alves
Leste	São Mateus	Casa Cidinha Kopcak
Leste	São Lucas	Casa Zizi
Centro	República	Espaço Francisca Franco
CASA DA MULHER BRASILEIRA		
Centro	Cambuci	Casa da Mulher Brasileira
SERVIÇO DE ABRIGAMENTO SIGILOSO		
Localização sigilosa		Casa Abrigo Helenira de Rezende
		5 Centros de abrigamento SMADS (Centro de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência (CAE)[33]

[31] Elaboração própria. Dados obtidos no site da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo.

[32] https://noticias.r7.com/sao-paulo/burocracia-fecha-centro-de-apoio-a-mulher-vitima-de-violencia-ha-1-ano-08032018

[33] **Centro de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência (CAE)** Em parcerias com ONGs, a Secretaria mantém cinco centros de acolhida sigilosos, que oferecem acolhimento para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças

		Casa de Passagem
SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO VIOLÊNCIA SEXUAL E ABORTAMENTO LEGAL34		
Centro	Bela Vista	Hospital Estadual Pérola Byington – Centro de Referência da Saúde da Mulher
Norte	Cachoeirinha	Hospital Municipal Dr. Mario De Moraes Silva - Hospital Vila Nova Cachoeirinha
Leste	Tatuapé	Hospital Municipal Doutor Carmino Caricchio – Hospital Tatuapé
Leste	São Miguel	Hospital Municipal Tide Setúbal
Sul	Campo Limpo	Hospital Municipal Fernando Mauro Pires da Rocha – Hospital do Campo Limpo
Oeste	Rio Pequeno	Hospital Municipal e Maternidade Professor Mário Degni

Elaboração própria.

3.4.1 Centros de Atenção à Mulher em Situação de Violência

Os Centros de Referência de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência ou apenas Centro de Referência à Mulher (CRM ou CRAM) são espaços de acolhimento, atendimento e acompanhamento psicossocial e jurídico-social de mulheres em situação de violência que buscam "promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar" (BRASIL, 2006).

Adicionalmente, esses serviços realizam atividades socioeducativas, palestras, oficinas e atividades coletivas com o objetivo de contribuir para o fortalecimento das mulheres e resgate de sua cidadania (BRASIL, 2006; SMADS, 2010).

Segundo Godinho e Costa (2006), a concepção dos Centros prevê uma atenção "que responde à dinâmica diferenciada em termos de tempo, de processos psicológicos e sociais, de busca de caminhos para a autonomia individual para que a mulher possa construir sua própria perspectiva de autonomia frente a uma situação ou relação opressiva e violenta" (GODINHO; COSTA, 2006 :53).

Até a década de 2000 a política de enfrentamento e atenção à violência contra as mulheres esteve focada no binômio delegacia-abrigo. As políticas vinculadas à área de segurança pública, com Delegacias de Defesa da Mulher, ou à proteção de mulheres ameaçadas de morte, com as Casas-Abrigo, eram os serviços centrais da política antiviolência em São Paulo, assim como em todo país (SANTOS, 2015). Apenas alguns dos grandes centros urbanos do país contavam com Centros de Referência para atendimento especializado, em sua maioria, como no caso de São Paulo, criados a partir

em razão da violência doméstica e familiar ou que sofreram algum tipo de violência física, sexual, psicológica e/ou moral. São 100 vagas no total. (Site SMADS).

[34] Informações: Mapa do Abortamento Legal. Acessado em: 22/10. Disponível em: https://mapaabortolegal.org/

das demandas dos movimentos feministas e como resultado do acúmulo de conhecimento desses grupos nas experiências autônomas de atendimento da década de 80.

Os Centros de Referência ganham alguma visibilidade em âmbito nacional somente a partir de 2003 com o Programa de Prevenção, Assistência e Combate à violência contra a Mulher, criado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, logo no início de seu funcionamento (SILVEIRA, 2006). Posteriormente, a Lei Maria da Penha (2006) inclui a criação de serviços especializados de atendimento entre suas estratégias de enfrentamento à violência.

Segundo dados da antiga Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre 2003 e 2011 foram criados 151 Centros de Referência em todo o país[35], um marco importante, mas ainda pouco expressivo se considerada a dimensão do território nacional brasileiro.

Segundo a Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (BRASIL, 2006), é função dos serviços realizar as ações de acolhimento e atendimento, articulação e prevenção (Quadro 8).

QUADRO **7**. FUNÇÕES DOS CENTROS DE REFERÊNCIA

Acolhimento e atendimento	Prestar acolhimento permanente às mulheres que busquem ajuda e realizar monitoramento e acompanhamento dos demais serviços que venham a integrar o caso; elaborar diagnósticos preliminares da situação de violência e realizar encaminhamento para a rede de serviços; acompanhar o atendimento e oferecer orientações gerais, atendimento psicológico, social e jurídico à mulher vítima de violência sexual, física e psicológica, esporádica ou de repetição;
Articulação	Exercer o papel de articulador dos serviços e instituições governamentais e não governamentais que compõe a Rede de Atendimento, a fim de garantir o acesso **fácil** e **prioritário** das mulheres em situação de vulnerabilidade em função de qualquer tipo de violência a todos os serviços;
Prevenção	Devem contribuir para a eliminação dos preconceitos, atitudes e padrões comportamentais na sociedade que perpetuam a violência contra as mulheres (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres Presidência da República, 2006); "O conhecimento sobre a dinâmica, tipos e o impacto da violência contra a mulher são elementos essenciais para a desestruturação de preconceitos que fundamentam a discriminação e a violência contra a mulher. Informação sobre os procedimentos utilizados no Centro de Referência e os serviços que integram a Rede de Atendimento.

Elaboração própria. Fonte: Nota Técnica de Padronização dos CRMs (BRASIL, 2006).

[35] Após esse período não foram encontrados novos registros sobre a quantidade de CRMs ou sua expansão em nível nacional. A deficiência na produção de dados sobre as redes de atendimento a mulheres em situação de violência é um dos grandes *déficits* das políticas especializadas de atenção e enfrentamento à violência, dificultando o controle sobre as políticas públicas, assim como os estudos e investigações sobre o tema.

Centros de Defesa e Convivência de Mulheres (CDCM)

Os Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM), por sua vinculação institucional à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social possuem algumas diferenças em relação aos CRMs e CCMs. Por estas diferenças, e pelo fato da maioria das trabalhadoras entrevistadas nesta pesquisa serem agentes dos CDCMs, ao longo da pesquisa, ficou evidente a importância de contextualizar na presente análise a estrutura da política municipal de assistência à qual esses centros estão vinculados. Desse modo, serão apresentadas brevemente, as normativas institucionais dos centros e o desenho da política municipal da Assistência Social, destacando-se sua relação com a Política Nacional da Assistência Social – PNAS e o Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Os Centros de Defesa e Convivência da Mulher estão inseridos como serviços de média complexidade da rede socioassistencial do município e tipificados como de gestão indireta, o que significa que sua gestão é feita por organizações da sociedade civil, mediante conveniamento com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Por meio de um pedido de acesso à informação solicitado ao canal e-sic da Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social, a presente pesquisa obteve algumas informações relevantes para a caracterização dos CDCMs. Todos os centros têm sua gestão terceirizada e funcionam por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil celebradas com base no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – BRASIL, 2014). De acordo com a SMADS, por serem operados via convênios não há nenhum ato normativo (decreto, lei ou portaria) que regulamente sua criação. Assim, a instituição dos novos serviços é feita diretamente por meio de assinatura de termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Segundo a Secretaria informou na resposta ao pedido de informação, o dado mais antigo disponível sobre os CDCMs é de 2004, quando já havia três serviços cadastrados na Secretaria, nomeados na antiga tipologia, como “Núcleo de Defesa e Convivência da Mulher" (NDCM) nos distritos do Lajeado (2004), São Mateus (2003) e no Jardim Ângela (2003). Em 2007, é criado mais um equipamento no distrito da Liberdade. A partir de 2010, os serviços passaram a ser designados pela nomenclatura atual, Centro de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM).

Como já apontado, o município conta atualmente com 15 Centros de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM) divididos territorialmente nas cinco sub-regiões: Sul I, Sul II, Norte, Oeste e Leste (Quadro 9). A Zona Leste é a região que possui maior número de CDCMs, com sete equipamentos, seguida pela Zona Sul, que possui quatro. A Zona

Norte possui dois centros e as Zonas Oeste e Centro possuem apenas um equipamento. A grande maioria dos equipamentos possui capacidade para atendimento de 100 mulheres por mês (PLAS 2018-2021).

QUADRO **8.** MAPEAMENTO DOS CENTROS DE DEFESA E CONVIVÊNCIA DE MULHERES (CDCM) NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REGIÃO	Bairro	Nome do Serviço	Data de Criação[36]	Capacidade/ mês
Oeste	Butantã	CDCM Butantã	05/12/2014	100
Norte	Casa Verde	CISM II - Centro de Integração Social da Mulher II	01/12/2008	100
Norte	Vila Maria	Casa Mariás	13/07/2011	100
Sul	Cidade Ademar	Casa Da Mulher Crê Ser	01/06/2013	100
Sul	Ipiranga	CISM I - Centro De Integração Social Da Mulher I	- [37]	100
Sul	Jardim Ângela	Casa Sofia	2003	100
Sul	Campo Limpo	Mulheres Vivas	13/11/2012	150
Leste	Cidade Tiradentes	Casa Anastácia	01/05/2012	100
Leste	Guaianases	Casa Helena Vitória Fernandes	16/08/2012	100
Leste	Lajeado	Casa Viviane Dos Santos	2004	100
Leste	Itaim Paulista	Casa de Isabel	17/06/2013	100
Leste	Itaquera	Margarida Maria Alves	19/07/2012	100
Leste	São Mateus	Casa Cidinha Kopcak	2003	120
Leste	São Lucas	Casa Zizi	01/02/2012	100
Centro	Bela Vista	Espaço Francisca Franco	01/02/2012	150

Elaboração Própria. Fonte: PLAS (2017); Site Secretaria Municipal da Assistência Socia; Pedido de Lei de Acesso à Informação.

A portaria 46/2010 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS, 2010) é a principal normativa que tipifica os serviços socioassistenciais do município de São Paulo, tomando como referência a tipologia consolidada pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2013). A portaria prevê a divisão da rede socioassistencial por grau de complexidade, incluindo os serviços de Proteção Básica, Proteção de Média Complexidade e Proteção de Alta Complexidade,

[36] Informação concedida pela Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) mediante pedido de acesso à informação em 31/08/2020. Protocolo do pedido 50988.
[37] Informação não fornecida pela SMADS.

além de diferenciar os equipamentos segundo sua vinculação institucional, em função de serem serviço de gestão direta da prefeitura ou de gestão por organizações da sociedade civil mediante convênio.

Fica então definida a divisão da rede socioassistencial em São Paulo (o anexo I apresenta este mapeamento sistematizado) entre: serviços prestados diretamente pela pasta; serviços conveniados com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e divididos conforme a já mencionada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2013); e serviços municipais tipificados pelo Conselho Municipal da Assistência Social (COMAS).

O funcionamento e a estrutura organizacional dos CDCMs também são definidos pela Portaria 46/2010. Segundo a normativa, é função dos Centros de Defesa e Convivência da Mulher: "Oferecer proteção e apoio a mulheres (e seus familiares) em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral".

A normativa prevê como objetivo principal do serviço: "acolher as mulheres em situação de violência, oferecendo atendimento psicossocial, orientações e encaminhamento jurídico necessários à superação da situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania". E como objetivos específicos:

- Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva;
- Processar a inclusão das famílias no sistema de Proteção Social e nos serviços públicos, conforme necessidades;
- Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família;
- Contribuir para a reparação de danos e prevenir a incidência e reincidência de violação de direitos;
- Contribuir para restaurar e preservar a integridade e o fortalecimento da autoestima;
- Possibilitar a construção de projetos pessoais

Pela mesma portaria fica definido o quadro de funcionários do CDCM, que deve ser composto por um total de oito trabalhadoras: uma psicóloga, uma assistente social e uma advogada, as quais integram a equipe técnica multidisciplinar, além de uma orientadora socioeducativa, uma auxiliar administrativa, uma gerente operacional, uma gerente de serviço e uma ou mais oficineiras, a depender do número de horas de oficina, definido pelo número de usuárias dos serviços.

Quadro de Recursos Humanos

Função	Carga horária semanal	Número
Gerente de serviço I	40h	1
Técnico	40h*	2 para cada 100 usuários, sendo 1 assistente social e 1 psicólogo
Técnico	20h	1 advogado
Orientador socioeducativo	40h	1 para cada 100 usuários
Auxiliar administrativo	40h	1
Agente operacional	40h	1 (a partir de 200 usuários acrescer 1)
Oficineiro	De acordo com a capacidade de vagas conforme quadro abaixo	De acordo com a programação estabelecida

(*) O profissional de Serviço Social passa a ter a carga horária semanal de 30horas em cumprimento às disposições contidas na Lei Federal nº 12.317/2010.

Figura 4. Quadro de recursos humanos CDCM. Reprodução Portaria 46/2010 SMADS

A portaria não especifica as funções de cada trabalhadora, apenas delimita as funções gerais do serviço divididas entre trabalho social e trabalho socioeducativo, conforme destacado no quadro abaixo.

QUADRO 9 - FUNÇÃO DAS TRABALHADORAS DOS CDCMS.

Funções	Trabalho Social	Trabalho Socioeducativo
Ações Previstas	○ Recepção e Escuta; ○ Acolhida e apoio a vítimas de violência; ○ Atendimento social; ○ Apoio psicológico; ○ Atendimento jurídico; ○ Articulação e acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas; ○ Referência e contrarreferência; ○ Orientação individual/grupal e familiar; ○ Identificação e encaminhamento das famílias que possuam perfil para inserção em programas de transferência de renda; ○ Elaboração de relatórios e manutenção de prontuários.	○ Desenvolvimento de atividades socioeducativas; ○ Desenvolvimento de atividades de convívio social, estimulando a participação em atividades na rede pública e privada; ○ Desenvolvimento de ações que estimulem a participação em atividades culturais, lazer, fóruns, conselhos e debates do segmento e relacionados à defesa da cidadania; ○ Desenvolvimento de atividades que estimulem o resgate dos vínculos familiares e intrafamiliares; ○ Favorecer atividades que estimulem o desenvolvimento de seus conhecimentos, habilidades e aptidões para o mundo do trabalho propiciando sua autonomia.

Elaboração própria. Fonte: Portaria 46/2010 SMADS

Conforme já comentado, a vinculação institucional dos serviços especializados de atenção à pasta da assistência social é um fator de tensão na ação de suas agentes. O principal problema é a divergência de perspectivas sobre as políticas de atenção e enfrentamento à violência e sobre o próprio problema, o que gera tensões entre as trabalhadoras dos centros e as gestoras da SMADS. Isso ocorre particularmente pela vinculação de uma política especializada antiviolência à política de assistência social. Enquanto a primeira requer uma focalização na atenção às mulheres especificamente, a segunda tem como seu objeto de intervenção nos casos de violência, a família. Sob essa abordagem, as mulheres são apenas um dos grupos de atenção dos segmentos dos atendimentos, e não o grupo prioritário.

O caso dos Centros de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM), serviços especializados vinculados a rede socioassistencial do município, já havia sido identificado por Santos (2015) em sua pesquisa etnográfica sobre as redes de atendimento, realizada em 2014, e irá aparecer no relato das trabalhadoras no capítulo 4:

> (...) o vínculo com a SMADS e o controle do CRAS, com seu enfoque no fortalecimento da família, pode influenciar a filosofia dos CDCMs (...) a supervisão dos CDCMs é feita pelo CRAS e não se pauta na Lei Maria da Penha e pelas políticas de enfrentamento à violência estabelecidas pela SPM (SANTOS, 2015, p.592)

A própria portaria da Assistência Social que regulamenta o CDCM expõe essa contradição: a normativa dispõe sobre o acolhimento e atendimento técnico de mulheres e inclui a superação da situação de violência como um de seus objetivos: "Oferecer proteção e apoio a mulheres (e seus familiares) em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral" (SMADS, 2010). Nota-se que as mulheres não aparecem como sujeitas da política, a referência é ao "fortalecimento da família". A própria descrição de suas funções já estende a proteção e o apoio aos familiares das mulheres e inclui como um de seus objetos o rompimento de padrões violentos *dentro* da família.

Esses pontos podem parecer simples detalhes à primeira vista, porém a vinculação entre mulher e família na política de atenção à violência contra as mulheres contribui para reforçar uma perspectiva familista da violência (Santos, 2015), o que gera consequências sobre a construção da rota crítica das mulheres. O resultado da previsão no objetivo da política de "restaurar a família" ou "fortalecer a família" é a desconsideração completa do fato de que a família ou o convívio familiar pode anular a função protetiva para as

mulheres. Muitas vezes, é o ambiente familiar o lugar mais perigoso para as mulheres que vivem em situação de violência.

De modo complementar, Bandeira (2014) aponta que posicionamentos deste tipo por parte de agentes públicos representam "um movimento sexista de privatização deste tipo de violência" que acabam por acirrar tensões da tradicional dicotomia público/privado (BANDEIRA, 2014 p, 467).

Segundo Biroli (2017), *familismo* pode ser entendido também de modo mais amplo, como uma "ideologia que transforma núcleos privados em sujeitos de responsabilidade, reforçando a divisão convencional das tarefas, o exercício de autoridade paterna e as desigualdades entre famílias" (BIROLI, 2017, p 65). Um dos impactos do fortalecimento de uma ideologia familista no campo das políticas públicas é o posicionamento da família, em detrimento dos indivíduos, como sujeitos prioritários no acesso a recursos e direitos (BIROLI, 2017, p.135).

A vinculação dos serviços de atendimentos aos casos de violência de gênero contra mulheres à política da assistência social não é uma particularidade do caso de São Paulo. Historicamente, em muitas cidades do Brasil, especialmente em municípios pequenos e médios, os atendimentos dos casos de violência são operados pelos serviços das políticas de Assistência Social, especialmente pelos CREAS, que se tornam o principal acesso à rede de proteção em municípios que não contam com serviços especializados.

Não foram encontrados registros oficiais ou estudos que detalhem o processo de decisão em âmbito nacional que levou à vinculação dos CREAS como equipamentos de atendimento dos casos de violência. Entretanto, é possível supor, a partir de elementos encontrados ao longo da pesquisa, que há alguns fatores podem ter contribuído para este desenho como: a dimensão territorial da rede socioassistencial, que por integrar uma política nacional e contar com um sistema único para sua operação, o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), possui maior ramificação no território brasileiro, o maior orçamento destinado a esta pasta e a ausência de uma política nacional de enfrentamento e atenção à violência contra as mulheres que permitisse a expansão de equipamentos especializados em nível nacional. Segundo Nunes (2017), 99,9% dos municípios brasileiros contam em sua gestão com um órgão da Assistência Social e com, pelo menos, um equipamento especializado da assistência, como os CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). Conjuntamente, em sua análise, a autora identificou que 80% dos órgãos municipais de Políticas para as Mulheres existentes nos municípios brasileiros estão vinculados à pasta de Assistência Social.

CAPÍTULO 4. PESQUISA DE CAMPO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta uma análise das práticas de atenção e das estratégias desenvolvidas por trabalhadoras que atuam no cotidiano dos atendimentos de mulheres afetadas pela violência de gênero na cidade de São Paulo. A investigação busca elementos indicativos do potencial da atuação dessas trabalhadoras em moldar o desenho da política na qual atuam a partir de suas experiências de atendimento. Em particular, o estudo procura identificar, nas práticas e estratégias construídas por essas agentes, elementos que dialogam com o campo teórico e político de violência e gênero e com a noção de Rota Crítica da Violência apresentadas no capítulo 1, de maneira a caracterizar o sentido que imprimem ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

Desse modo, o capítulo se divide entre as seções (i) apresentação da metodologia aplicada à pesquisa e a estratégia de análise adotada, especificamente o método de análise de conteúdo de Laurence Bardin (1977), e o detalhamento das etapas cumpridas na etapa de campo e pré-análise; e (ii) a seção de análise e discussão dos resultados, organizada a partir das categorias e subcategorias de análise destacadas.

4.1 Metodologia da Pesquisa

A pesquisa possui uma abordagem qualitativa, no sentido atribuído por Bardin (1977), de uma análise na qual a inferência é fundamentada na presença de um índice (seja tema, palavra, outros) e não na frequência de sua aparição. Desse modo, tal abordagem foi considerada adequada à análise tendo em vista seus objetivos. A pesquisa se consistiu a partir da análise de entrevistas semiestruturadas realizadas com trabalhadoras de serviços especializados de atendimento do município, juntamente com a análise de documentos de políticas municipais e nacionais de enfrentamento e atenção à violência contra mulheres (abrangendo políticas, programas e normativas sobre os serviços), documentos da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da cidade de São Paulo e dados colhidos via Lei de Acesso à Informação por meio de pedidos realizados pelo Sistema de Eletrônico de Informação ao Cidadãos (e-SIC) da Prefeitura Municipal de São Paulo à Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)[38] e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)[39]. O exame dos documentos selecionados foi utilizado tanto para a análise das entrevistas como para a construção do mapeamento dos serviços e das normativas referentes à

[38] Pedido de acesso à informação realizado em 31/08/2020. Protocolo do pedido 50988.
[39] Pedido de acesso à informação realizado em 21/02/2019. Protocolo 3708.

política municipal, apresentados no capítulo 3. O resumo do conjunto de documentos analisados nesta seção pode ser visto no quadro 12.

Para o levantamento dos dados da etapa de campo foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas com trabalhadoras das equipes técnicas, psicólogas e assistentes sociais, e coordenadoras de serviços de dois CDCM e um CRM (Quadro 11). Também foi realizada entrevista com uma representante da equipe multidisciplinar do Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, órgão que possui atuação junto às trabalhadoras por meio das Redes de Enfrentamento à Violência em toda a cidade.

As entrevistas ocorreram no período entre fevereiro e junho de 2020. Em decorrência da pandemia do novo coronavírus e da imposição de medidas de distanciamento e isolamento social decretadas no início de março de 2020, apenas a primeira entrevista pode ser realizada presencialmente. As demais entrevistas ocorreram por vídeo chamada ou chamada telefônica.

O contato inicial com as instituições ocorreu por meio de visitas, observações gerais, participação em reuniões e eventos da Rede de Enfrentamento do território, iniciadas ainda no ano de 2019. Com a suspensão das atividades presenciais, a participação nas reuniões e as visitas aos equipamentos, previstas no cronograma da etapa de campo da pesquisa, foram suspensas, o que prejudicou a aproximação com mais equipamentos e o acompanhamento das atividades coletivas.

As entrevistadas participaram de maneira voluntária e receberam no momento da entrevista um Termo de Consentimento Livre e Informado (anexo 3) no qual foram informadas sobre os detalhes da pesquisa e sobre sua participação. Foi assegurado o sigilo das entrevistadas e de seus serviços e garantida sua autonomia na decisão de participação, assim como a possibilidade de modificar sua decisão em qualquer etapa da pesquisa. Nos trechos destacados da seção de análise dos dados do presente capítulo, sempre que uma das trabalhadoras e profissionais foi referenciada nominalmente, o nome citado foi substituído pelo cargo ocupado (exemplo: psicóloga) e destacado utilizando-se o sinal de parênteses. O mesmo ocorreu com os nomes dos serviços, sempre que citados, os nomes foram substituídos pelas palavras “centro” ou “casa”.

O roteiro das entrevistas incluiu temas relevantes para a análise, que podem ser divididos em dois grandes blocos:

- **Sobre o serviço**: vinculação institucional; condições físicas, materiais e técnicas; composição de equipe e suas funções; as atividades oferecidas no serviço; a relação com outros agentes públicos do território e informações sobre os protocolos de atendimento.
- **Sobre as trabalhadoras:** a percepção sobre suas funções e sobre a função do serviço; sua percepção sobre a violência contra as mulheres, a fim de identificar sob qual perspectiva da violência atuam; a relação com a rede de serviços; relação com o território; quais os desafios, limites e potencialidades destas experiências dentro dos serviços de atenção à violência contra as mulheres.

Para a análise do material empírico foi adotado o método de análise de conteúdo tendo como base a conceituação de Laurence Bardin (1977). Nos termos da autora, análise de conteúdo pode ser entendida como:

> Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter (por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens) indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. Pertencem, pois, ao domínio da análise de conteúdo, todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas, que embora parciais, são complementares (BARDIN, 1977, p.44)

A técnica permite conhecer, através das palavras e mensagens, a realidade que se busca compreender, e permite à pesquisadora analisar o conteúdo do que foi dito nas entrevistas ou observado em campo. No processo de análise, foi feita uma classificação do material em temas ou categorias com o sentido de auxiliar a compreensão do que está por trás dos discursos.

Foram seguidas as três etapas técnicas de análise propostas por Bardin (1977): (1) pré-análise, a fase de preparação do material a fim de torná-lo operacional analiticamente, que inclui leitura geral e definição do *corpus* de análise (composto pelo conjunto de documentos selecionados durante o período de coleta de dados); (2) exploração do material, etapa que consiste na construção de operações de codificação, a partir da qual os textos e materiais coletados são recortados em unidades de registro para posterior categorização e agrupamentos temáticos que permitem a formulação das categorias de análise; e (3) tratamento dos resultados, que compreende a captação dos conteúdos presentes nos materiais coletados, destacando os aspectos semelhantes e diferentes para

inferência e interpretação dos seus sentidos, fundamentado pelo referencial teórico apresentados nos capítulos 1 e 2 deste estudo.

Desse modo, após a realização das entrevistas, as etapas que se seguiram para a apreciação do material empírico contaram com a transcrição das entrevistas, a pré-análise, a categorização e a discussão dos resultados, realizada com base nas categorias identificadas a partir das entrevistas.

QUADRO 10 - PROFISSIONAIS ENTREVISTADAS

ENTREVISTADA	CARGO/ FORMAÇÃO
Entrevistada 1	Assistente Social
Entrevistada 2	Psicóloga
Entrevistada 3	Coordenadora (advogada)
Entrevistada 4	Assistente Social
Entrevistada 5	Coordenadora (cientista social)
Entrevistada 6	Psicóloga
Entrevistada 7	Representante do NUDEM

Elaboração própria.

QUADRO 11 - RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS

DOCUMENTO	ÓRGÃO/ ORGANIZAÇÃO	DATA
Portaria 46/2010 da SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo	2010
Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento a Mulher em Situação de Violência	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - Presidência da República	2006
Carta Aberta à Sociedade Sobre os riscos à Política para Mulheres em Situação de Violência Doméstica do Município de São Paulo	Comissão das Redes de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres Da Cidade De São Paulo	Março 2017
Carta Aberta à Sociedade Sobre os riscos à Política para Mulheres em Situação de Violência Doméstica do Município de São Paulo	Comissão das Redes de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres Da Cidade De São Paulo	Junho 2019
Nota Pública da Rede de Enfrentamento e Prevenção à violência contra as Mulheres da Zona Leste	Rede de Enfrentamento e Prevenção à violência contra as Mulheres da Zona Leste	Abril 2020
Manifesto das Trabalhadoras dos Centros de Defesa e Convivência das Mulheres	Trabalhadoras dos Centros de Defesa e Convivência das Mulheres (CDCM)	Março 2020
Carta Aberta da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da cidade de São Paulo – Repúdio à precarização dos serviços!	Comissão das Redes de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres Da Cidade De São Paulo	Outubro 2020

Elaboração própria.

4.1.1 Categorização

A categorização é uma operação de classificação de elementos componentes de um mesmo conjunto de dados. O processo inclui a definição de categorias que se diferenciam nas unidades de registro o que, de forma simplificada, permite a passagem de dados brutos a dados organizados (BARDIN, 1977).

A operação engloba a separação do conteúdo por diferenciação e em seguida seu reagrupamento segundo gênero, em categorias comuns. Categorias são "rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos" (BARDIN, 1977, p.117).

A decomposição e a reconstrução dos dados possibilitam a indicação de correspondência entre as mensagens. Desse modo, utilizando o procedimento da categorização, foram seguidas as duas etapas previstas por Bardin (1977): a realização do "inventário", elaborado a partir do isolamento dos elementos e, em seguida, a "classificação", repartindo os elementos e buscando impor uma organização das mensagens.

A partir do inventário foram destacados, primeiro, dois principais eixos que orientaram a análise das entrevistas: (1) **percepções das trabalhadoras** e (2) **práticas de atenção**. Cada um deles concentra um conjunto de categorias e, em alguns casos, subcategorias, o que permitiu a realização da análise do conteúdo das entrevistas a partir de elementos comuns ao conjunto dos dados (Quadro 13).

Seguindo a definição de Bardin (1977), foram definidas como categorias de análise os grupos de elementos que apareceram de forma recorrente nas entrevistas, e por isso, considerados temas representativos do conjunto do material e relevantes para a análise, no sentido de que oferecem dimensões que dialogam com os elementos teóricos discutidos nos capítulos 1 e 2, bem como com o objetivo central da pesquisa.

O conjunto das entrevistas compôs um material empírico extremamente rico e denso, o que exigiu um processo detalhado de exploração e tratamento do material. Na seção de análise, em cada uma das categorias foram destacados trechos de citação direta das entrevistadas, selecionados com o objetivo de evidenciar o sentido por elas atribuído às diferentes categorias.

As categorias inseridas no eixo percepção das trabalhadoras abrangem as concepções dessas agentes sobre o problema da violência, sobre as funções das profissionais e do próprio equipamento em que trabalham no seu enfrentamento e na rede de serviços e sobre a política pública em si. Essas percepções estão associadas a visões,

valores e crenças que as trabalhadoras entrevistadas possuem sobre cada um dos temas. A partir de seus relatos foi possível identificar diferentes práticas de atenção e os sentidos a elas atribuído no processo de enfrentamento da violência. Desse modo, são categorias desse primeiro eixo: (i) percepção sobre o serviço; (ii) a percepção das trabalhadoras sobre o problema da violência contra as mulheres; (iii) percepção sobre seu trabalho e (iv) percepção sobre a política pública.

Já as categoriais inseridas no eixo práticas de atenção abarcam visões sobre as diferentes estratégias de atenção e cuidado que compõem as práticas de trabalho produzidas a partir da atuação das trabalhadoras e compartilhadas entre elas como metodologias de trabalho. O desenvolvimento destas práticas tem como base as experiências concretas de atendimento e um embasamento teórico em discussões sobre violência de gênero contra as mulheres. São categorias das práticas de atenção: (i) estratégias de atenção e (ii) estratégias de cuidado voltadas ao trabalho e às trabalhadoras. Nesse segundo eixo, as categorias foram subdivididas em subcategorias, sendo subcategorias das estratégias de atenção: acolhimento e primeira escuta; escuta ativa; avaliação de risco; e os grupos. As subcategorias das estratégias de cuidado do trabalho e das trabalhadoras são: o trabalho "*na escuta"* e atuação em rede. O quadro 13, a seguir, permite uma visualização da estrutura de categorias e subcategorias de análise.

Quadro 12 - Temas e categorias de análise

TEMAS	CATEGORIAS	
Percepções das trabalhadoras	Percepção sobre o serviço	
	Percepção sobre o problema da violência	
	Percepção sobre seu trabalho	
	Percepção sobre a política pública	
Práticas de atenção	Estratégias de atendimento	**SUBCATEGORIA**
		Acolhimento e primeira escuta
		Escuta ativa
		Avaliação de risco
		Grupos
	Estratégias de cuidado do trabalho e das trabalhadoras	Trabalhar *"na escuta"* e seus efeitos sobre as trabalhadoras
		Atuação em rede

Elaboração própria

É importante destacar que as categorias elencadas não são independentes umas das outras, elas se interrelacionam. As percepções das trabalhadoras sobre seu trabalho, o serviço, a política pública e o próprio problema da violência moldam as práticas de atenção ao mesmo tempo em que são alteradas por elas no cotidiano dos atendimentos. Assim, ao longo da análise alguns elementos aparecem em mais de uma categoria. O procedimento de categorização tem como objetivo ordenar o material empírico e contribuir para a organização da análise, o que é fundamental para a discussão dos resultados e o tratamento dos dados, embora na realidade do serviço as percepções e as práticas de atenção se afetem mutuamente.

Ao final desse capítulo foi dedicada uma subseção específica para a discussão da discricionariedade das agentes implementadoras da política de atenção (seção 4.5), a fim de analisar seu grau de autonomia e compreender de que modo a exercem no cotidiano dos atendimentos.

4.2 Análise e Discussão dos Resultados

A discussão dos resultados foi realizada a partir das categoriais elencadas no processo de categorização dos dados das entrevistas e em diálogo com as principais referência teóricas discutidas nesta pesquisa. A operação de categorização serviu para organizar o material bruto a fim de conferir sentido às informações obtidas nas entrevistas e assim, a partir da análise dos dados, discutir os resultados obtidos.

4.3. Percepção das Trabalhadoras

As percepções das trabalhadoras sobre o serviço, sobre a violência, os sentidos e funções do seu trabalho e sobre a política pública de enfrentamento são base do sentido que imprimem ao processo de atenção. Desse modo, a primeira categoria de análise se refere à percepção das trabalhadoras sobre os principais pontos que se destacaram no conjunto das entrevistas e que constituem elementos centrais para o debate proposto neste capítulo.

4.3.1. Percepção das trabalhadoras sobre o serviço: *"o lugar onde todas essas questões que a mulher tem dentro dela poderiam ser colocadas na mesa, com toda a tranquilidade. Com todas as ambiguidades"*

Considerando que o trajeto percorrido pelas mulheres afetadas pela violência na busca por ajuda inclui o acesso a mais de um serviço e que a construção de alternativas para a saída da situação de violência requer assistências complementares (SCHRAIBER; D'OLIVEIRA; HANADA; KISS, 2012), o primeiro ponto para a análise é saber, a partir da percepção das trabalhadoras, qual o lugar que os Centros de Atendimento ocupam

dentro da rede de serviços de atenção e de que forma suas práticas incidem, positivamente ou não, sobre a construção da rota crítica das mulheres.

As trabalhadoras referenciaram os centros como locais de "*acolhimento e cuidado*", "*de escuta"*, de *"orientação* ou, um *"espaço de potencializar as mulheres a entender que elas são sujeitas de direitos, de ter um espaço para elas".*

Muitos dos centros recebem nomes de mulheres. Cada um conta uma história. Algumas foram mulheres importantes na articulação política dos territórios ou referências para a luta pelos direitos das mulheres, outras viveram situações de violência, algumas, inclusive, vítimas de feminicídio. Em todos os casos, a escolha por nomear as casas com nomes de mulheres é uma forma de homenagear (ou melhor, ***feme****nagear*) essas mulheres, honrar suas memórias e reafirmar a função e a importância de um serviço de atendimento à violência de gênero na proteção das mulheres.

Os Centros funcionam em casas alugadas pelas organizações conveniadas ou pela prefeitura, no caso dos equipamentos de gestão direta. São casas geminadas ou casas térreas antigas que costumam abrigar os Centros de Referência. O elemento estrutural é bastante característico desses serviços, sendo comum nas entrevistas as trabalhadoras se referenciarem a ele utilizando "*a casa*", "*na casa*", ou diretamente pelo nome das mulheres que lhe dão nome, o que sugere uma proximidade afetiva com o espaço.

A estrutura do serviço, especialmente por contar com um espaço de convivência e por ser um lugar de atendimento formado *por* mulheres e *para* mulheres cria, na percepção das trabalhadoras, condições favoráveis para o trabalho, pois:

> *Além de ser um lugar que as mulheres possam falar de si, sem estarem preocupadas porque o filho vai tá lá, porque o marido vai estar no mesmo espaço...não. É um espaço que é delas (...) então, eu vejo nos espaços dos CDCMs esse espaço de potencializar as mulheres. A pensar sobre si, a entender que elas são sujeitas de direitos, de ter um espaço para elas. A entender o quanto outros espaços que elas circulam são machistas, são patriarcais, são racistas...que elas precisam estar fortalecidas para se impor nesses espaços.* (Entrevistada 4, assistente social)

Como já apontado anteriormente, é característico dos serviços de atenção a oferta de atendimento para os casos de violência fora da lógica jurídico-policial, ou seja, sem vincular as estratégias de saída da situação de violência exclusivamente ou obrigatoriamente à denúncia policial ou abertura de processo criminal[40].

[40] A Lei Maria da Penha inova ao garantir a não obrigatoriedade de boletim de ocorrência para a medida protetiva, por exemplo. Porém, esse aspecto pode constituir um entrave no acesso a serviços que possuem visões distintas sobre os processos. Para abrigamento, por exemplo, muitas vezes é solicitado o boletim de ocorrência, e há uma disputa entre órgãos do judiciário, da assistência e da polícia em torno da não-obrigatoriedade de B.O. nesses casos. A esse respeito, é importante destacar que o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Em sua concepção, o Centro de Referência compreende a atenção a partir de uma "dinâmica diferenciada em termos de tempo", que permite considerar os processos psicológicos e sociais das mulheres, seu fortalecimento e a busca por autonomia frente a uma situação violenta sem que se vincule necessariamente a um encaminhamento jurídico ou policial ou para um serviço de saúde (GODINHO; COSTA, 2006).

Uma das entrevistadas destaca que esse aspecto da atenção posiciona os serviços como "*um lugar privilegiado de acolhimento e cuidado"* e de identificação dos casos de violência na rede de atendimento e na Rota Crítica da Violência:

> *Dentro da Rota Crítica, a partir da lógica da Rota Crítica, a gente reforçou por muito tempo essa ideia de que o Centro de Referência era um lugar privilegiado. A gente trabalhava com a ideia de que, talvez, a saúde fosse um lugar privilegiado como identificação (dos casos de violência), mas que o Centro de Referência seria um lugar privilegiado de acolhimento e cuidado na questão da violência dentro dessa rede, porque a gente sempre pensou nessa intersetorialidade, que só dava pra pensar também com uma rede. Então, essa mulher, claro, se ela precisa de um abrigo, e abrigo não dá pra pensar muito, né? Ela tem que ir pra um abrigo. Mas também se você botar ela num abrigo e não fizer o trabalho de recepção do Centro de Referência, ela volta pro agressor depois de um mês. Por isso que a gente dizia que o Centro era um lugar privilegiado pra fazer essa recepção (...) pra fazer essa discussão (sobre violência contra as mulheres). Porque você tinha o trabalho interdisciplinar e porque tinha o* ***aspecto processual****. Se você vai numa Delegacia, não tem aspecto processual. A Delegada quer saber: Cê quer dar queixa, ou não. Ponto. Tem testemunha, ou não. Ponto. Se ela tá em risco de vida, ou não. Ponto. São coisas muito objetivas e pra serem resolvidas ali. Que é um grande sofrimento pra muitas mulheres quando vão direto na Delegacia, que elas estão no meio da confusão toda. Então, o Centro de Referência, ele tendia a ser o lugar (...) onde todas essas questões que a mulher tem dentro dela poderiam ser colocadas na mesa, com toda a tranquilidade. Com todas as ambiguidades* (Entrevistada 6, psicóloga)

O acesso ao serviço: as portas de entrada

A garantia do acesso aos serviços públicos é um dos elementos centrais para uma política efetiva de atenção e enfrentamento às violências de gênero, e requer, além da existência propriamente de serviços públicos especializados, o acesso à informação sobre a existência desses serviços e sobre *quando* e *onde* buscá-los. Desse modo, a identificação das portas de entrada é um elemento importante para conhecer se e de que modo se dá o acesso a esses serviços.

"Porta de entrada**"** é um termo de uso corrente entre as trabalhadoras para indicar as diferentes formas de acesso ao equipamento. As trabalhadoras identificam como as principais portas de entrada: (1) os encaminhamentos realizados por equipamentos da rede de serviços do território, os serviços da saúde citados como principais encaminhadores, a supervisão da assistência social, a defensoria pública do Estado e, em

emitiu uma recomendação oficial se posicionando contrariamente à obrigatoriedade do BO - Direito a Abrigamento por Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar e Desnecessidade de Boletim de Ocorrência (NUDEM, 2019).

alguns casos, o conselho tutelar; (2) a demanda espontânea, presencialmente ou por contato telefônico; e (3) as próprias usuárias do serviço, mencionadas como "as grandes encaminhadoras", cumprindo a função de acesso à informação.

Uma das coordenadoras citou a preocupação com a presença de um serviço como esse na dinâmica do território e a importância de mantê-lo em *"pseudo sigilo"* para garantia da proteção das trabalhadoras e das mulheres que frequentam o espaço:

> *A casa aqui não tem uma placa de identificação. Porque é uma forma de proteger o nosso trabalho, de permitir que as mulheres entrem sem o estigma de que é 'a casa das mulheres que sofrem violência'. E aí a gente fala que é um pseudo sigilo, porque, é lógico, nosso endereço e telefone estão disponíveis na internet, mas o que a gente faz é não divulgar muito por aqui, porque os agressores estão circulando, e a gente tem um poder paralelo que sabe onde a gente tá, também.* (Entrevistada 3, coordenadora)

Outro ponto que merece destaque nas formas de acesso são as atividades do espaço, que, segundo algumas das entrevistadas, facilitam a aproximação das mulheres em relação aos serviços:

> *Tem atividade de dança, ginástica, musicoterapia, artesanato. Então às vezes elas chegam pra essas atividades, principalmente a dança e a ginástica, porque como é do lado de fora, elas veem e tal. E elas vão entendendo como é que funciona a casa. Porque geralmente quando elas chegam lá, se é só pra oficina, alguém vai fazer a fichinha, da casa, então a gente pega alguns dados delas. E aí explica um pouco como é a dinâmica. A gente não abre tudo de uma vez mas a gente explica, que é uma casa só pra mulheres, que a gente faz alguns atendimento e tal. E, se alguém tiver interesse, pode conversar com alguma das técnicas.* (Entrevistada 2, psicóloga)

A "convivência": *"é o lugar de se refazer e costurar com outras histórias"*

Ao descrever o serviço, as trabalhadoras relatam que o espaço de convivência contribui para o trabalho em três aspectos principais: no acesso, conforme explorado anteriormente, no fortalecimento dos vínculos *entre* as usuárias e delas *com* o serviço e suas trabalhadoras e no desenvolvimento de estratégias de fortalecimento individual das usuárias pela equipe técnica.

A *"convivência"*, como é referida pelas trabalhadoras, serve como uma das estratégias de fortalecimento individual das mulheres, criando um espaço que lhes permite desenvolver intervenções alternativas e complementares sobre os casos de forma distinta das estratégias adotadas no atendimento técnico individual. Por meio das oficinas, rodas de conversas e atividades em grupo, são oferecidas experiências envolvendo arte, escrita e a dança, novas linguagens e vivências para as usuárias, permitindo que desenvolvam percepções sobre sua situação e criando ou fortalecendo uma rede de apoio.

O espaço de convivência da Casa

> *é também um espaço tipo também de respiro: 'Ah, é um espaço que eu vou lá tipo pra ver um cinema', discutir com as minhas amigas, de ampliar a rede de amizades – mesmo sem saber. Mas acaba se tornando isso e eu acho isso muito potente. Quando a gente tá falando de um tecido social muito fininho, dessa*

> *individualização total mesmo nos territórios nossos, que a gente vive e que as mulheres vivem (...) é um espaço muito potente, é o espaço do lugar do encontro, da escuta, de refazer, não tão focado nessa coisa do atendimento técnico individual – que é muito importante! mas também é muito importante as atividades coletivas, que é o espaço que elas vão costurar com outras histórias. E fortalecer uma rede de apoio possível ali* (Entrevistada 5, coordenadora).

As duas coordenadoras entrevistadas utilizaram palavras semelhantes para caracterizar o espaço de convivência: um espaço de *"auto-organização das mulheres*" e um espaço de "*autorregulação*", no sentido de que, a partir da vivência e da convivência oferecida nesse espaço, as mulheres usuárias do serviço, no contato com outras mulheres e com as trabalhadoras, possam construir, de forma autônoma, alternativas de rompimento e superação das situações de violência.

> *(...) uma possibilidade de que, nesse espaço entre mulheres, elas comecem a ver: 'ah, mas a fulana pôs em prática isso, que foi legal pra ela, posso pegar essa sugestão... Então, tem mulher que tá em situação de violência, não traz isso, é... pra gente, prum atendimento, mas, num coletivo, às vezes, até se abre ali na roda de conversa, eu uso um pouco a dança, a ginástica, que é um apropriar do corpo, que aí é uma forma também de eu conseguir me apropriar da minha história, sabe? Quando eu mexo o corpo do jeito que eu quero, eu tô dizendo que eu também quero começar a dar linha pra minha história, sabe? e é pra dizer isso, que tem mulheres que estão nesse espaço, que começam a ouvir as coisas, as provocações que a gente tem, o espaço aqui, os diálogos com outros e trazem a demanda, às vezes é pra orientadora, ou, como as técnicas todas circulam, e eu faço questão de que elas estejam com as mulheres...*(Entrevista 3, coordenadora)

As trabalhadoras também apontaram que sua aproximação com as mulheres fora do contexto dos atendimentos técnicos favorece o rompimento (ou pelo menos o afrouxamento) de hierarquias tradicionais profissional-usuária, as quais muitas vezes constrangem aproximações e reproduzem estigmas *revitimizantes*, distanciando as mulheres do serviço ao invés de aproximá-las. É comum, segundo as entrevistadas, que as mulheres comecem a frequentar o serviço motivadas pelo interesse nas atividades oferecidas no espaço de convivência e, apenas depois, por meio da interação com outras usuárias, ou provocadas pelas atividades das quais participam, se reconheçam na situação de violência.

> *a gente circula o tempo todo, né? Então muitas vezes elas acabam solicitando atendimento. Que daí fica: "ah, tem psicóloga? Ah tem advogada? Mas eu posso tirar uma dúvida? (...) e aí elas fazem o agendamento e a partir disso a gente faz esse atendimento, esse acolhimento inicial pra entender o que ela tá fazendo lá, explica um pouco mais, da casa, e a função de cada profissional, e aí a gente começa a identificar. Então tem muita mulher que chega lá sem saber que vive violência, que sofre violência e descobre durante a oficina, a gente tem as oficineiras e elas acabam comentando alguma coisa, (...) quando elas identificam alguma coisa também a gente tenta chamar a mulher, pra tá perto, pra dar um "e aí? Tá tudo bem? Se precisar de alguma coisa a gente tá aqui...* (Entrevistada 2, psicóloga)

> *Eu acho que muito dificilmente uma de nós ainda não passou por uma situação de violência, mas nem sempre a gente consegue identificar isso. Então assim, muitas vezes elas estão aqui nas atividades coletivas e conseguem, a partir das reflexões que são feitas nessas atividades, identificar que elas também já passaram por uma situação, ou passam...e aí em alguns casos elas solicitam o atendimento que é mais específico pras mulheres que estão em situação de violência, com a equipe técnica.* (Entrevistada 1, assistente social)

A valorização do espaço de convivência como um local estratégico para o reconhecimento da violência só é possível pelo aspecto processual do serviço, elemento que será explorado mais à frente. De modo geral, a compreensão das trabalhadoras de que o reconhecimento da situação de violência e o percorrer do trajeto para sua superação constituem processos complexos lhes permite respeitar o tempo de cada mulher e trabalhar com o fornecimento de ferramentas para que as próprias mulheres sejam capazes de identificar as violências vividas e, então, autonomamente solicitar atendimento técnico.

> *O espaço de convivência é um espaço aberto para as mulheres da comunidade, então tem muita mulher que nunca passou por atendimento, mas participa da Casa. Aliás, mais de 50%! (...) isso é uma coisa que a gestão não entende. Que a gente defende e diz: onde que tá escrito que são só mulheres em situação de violência? E aí, pra não discutir muito com elas, a gente parte da premissa que muitas mulheres, grande parte de nós, vivenciou uma situação de violência, mas é nesses espaços também, na possibilidade da oficina que muitas mulheres chegam a atendimento. Porque ouve uma outra, porque ali se sente acolhida, falar, 'ah, eu me sinto segura de contar uma história, né?*
> (Entrevistada 5, coordenadora)

A participação nas atividades permite também o compartilhamento de histórias entre as usuárias, ou mesmo com as demais trabalhadoras que não são da equipe técnica, como as agentes operacionais (trabalhadoras que não são parte da equipe técnica de atendimento e que atuam nas funções de apoio e administração do serviço). As mulheres que frequentam a casa há mais tempo também podem se tornar referência para as novas usuárias e exercem um papel de ponto de contato entre elas e a equipe*: "as mulheres que já tá há um tempo, também, elas são muito sensíveis, então elas percebem. A mulher não falou nada, elas vêm e contam pra gente. Aí a gente fica mais atenta."* (entrevistada 5).

> *"Muitas vezes elas não falam com a gente, mas elas falam durante a atividade, fala alguma coisa, fala com a colega...a moça que trabalha na cozinha, na limpeza, quando elas estão com isso muito angustiando elas vão falando com pessoas. E muitas vezes a gente entende que tem uma questão difícil e aí a gente convida, informa, que se ela quiser fazer um atendimento individual, falar com a gente, receber uma orientação, a gente tá aberta. E aí, a partir daí que elas vêm.* (Entrevistada 1, assistente social)

> *Então, acho que tem vários aspectos positivos. Outro é que, primeiro, que a gente trabalha com uma negação! (...) Então, quando eu tô na convivência, 'ah, tô indo dançar', então, nesse espaço eu não preciso assumir que eu estou*

> *falando que a relação é violenta e que eu preciso sair dessa situação. E eu posso ouvir, porque aí você tem uma outra coisa, que são as mulheres que estão ao redor. O quanto que umas ajudam as outras, no sentido, às vezes, do compartilhar das experiências (...) então, de repente numa roda de conversa, a companheira conta uma história que é a mesma que a outra tá vivendo, e aí ela fala como ela saiu daquilo, ou, às vezes, a gente pondera algumas coisas e isso pode ser algum elemento pra ela pôr em prática na vida dela (...) Então, tem mulher que tá em situação de violência, não traz isso pra um atendimento, mas, num coletivo, às vezes, até se abre ali na roda de conversa (...)* (Entrevistada 3, coordenadora)

A construção de vínculos entre as usuárias e delas com o serviço como um lugar de referência contribui para o processo de fortalecimento individual das mulheres e permite às que não possuem redes familiares e de amigas próximas tecer sua própria rede de forma relativamente autônoma. Tais recursos são de grande importância no percurso da Rota Crítica, e podem exercer papel fundamental em diferentes momentos da situação de violência vivida pela mulher (SAGOT, 2000; 2007).

Por fim, o espaço de convivência também foi citado por uma das entrevistas como uma estratégia de proteção do serviço e da usuária:

> *O espaço de convivência (...) é uma possibilidade de aproximação das mulheres, mas também é um espaço de proteção da Casa e das outras mulheres porque muitas mulheres podem dizer até, pro agressor: 'ah, eu tô indo lá onde eu faço a dança', e não precisa saber que o que a gente tá fazendo na verdade é articular a saída dela de casa, por exemplo* (Entrevistada 3, coordenadora)

4.3.2 Percepção das trabalhadoras sobre a violência contra as mulheres: *"é uma perspectiva mesmo feminista, antirracista, muito ligada às questões territoriais, de classe"*

Conforme destacado nos capítulos anteriores, a perspectiva adotada pelas agentes públicas que atendem casos de violência de gênero, sejam serviços especializados ou não, sobre a violência interfere diretamente sobre o modo como serão conduzidos os atendimentos e as estratégias de intervenção propostas.

A adoção da *"perspectiva de gênero"*, ou a importância de considerar as "*questões de gênero*" na atuação profissional, foram frases referidas diversas vezes nas entrevistas como um aspecto essencial para o trabalho junto às mulheres.

É interessante destacar algo que ocorreu de forma sistemática nas entrevistas: quando perguntadas sobre suas trajetórias profissionais anteriores ao trabalho no centro, todas as entrevistadas fizeram referência em suas respostas à momentos ou circunstâncias nas quais se aproximaram do debate feminista e *"de gênero",* mesmo sem terem sido perguntadas diretamente sobre isso. Esse fato é interessante, pois reflete como as profissionais relacionam diretamente seu trabalho no atendimento aos casos de violência

à própria compreensão de gênero sobre o problema. Em outras palavras, percebe-se que para as profissionais entrevistadas, a compreensão da violência é indissociável da dimensão de gênero e constata-se, no plano dos discursos, a incorporação de elementos abordados em um âmbito mais teórico que reverbera na elaboração de suas práticas e nas estratégias que desenvolvem.

> *É, porque tem um olhar que considera as questões de gênero, que considera a estrutura machista né...esse machismo estrutural que é algo que emperra a vida das mulheres, que faz com que elas estejam em situações difíceis. E que a partir desse olhar você consegue fazer alguma interferência, mobilizar alguma coisa nas mulheres* (Entrevistada 1, assistente social)

Para além da dimensão de gênero, as entrevistadas pontuaram a importância de adotar uma perspectiva interseccional da violência, ressaltando que a perspectiva de gênero, se pensada de forma desvinculada das dimensões de raça, classe, geração e territorialidade, é insuficiente para dar conta da realidade das mulheres que frequentam ou buscam ajuda nos serviços. Desse modo, afirmam que o problema da violência e suas dinâmicas na vida das mulheres só poderão ser compreendidos se pensados: "*para além da perspectiva de gênero, sabe, eu acho que é uma perspectiva mesmo feminista, antirracista, muito ligada às questões territoriais, de classe, porque isso muda* (a forma como atuam sobre os casos)" (entrevistada 5).

A compreensão sobre as formas como marcadores de raça, classe, gênero, idade, território, nacionalidade e outros atravessam as realidades concretas da vida das mulheres é construída, na experiência dos atendimentos, *a partir* da prática e das vivências compartilhadas por aquelas que frequentam o serviço. É a partir do cotidiano dos atendimentos que as trabalhadoras identificam os elementos relevante para compreensão da realidade não apenas das mulheres atendidas, mas também da sua própria realidade como mulheres que vivem e trabalham nesses territórios:

> *(...) a minha vida, profissional, dentro da Casa, me ajudou a também a fazer uma correlação com as ideias do ambiente feminista clássico. Que lê muitas teorias, mas às vezes não consegue transpor isso pra prática, pra vida cotidiana das mulheres. Então eu acho que uma coisa equilibrou a outra, então, estar no movimento feminista me ajudou muito a pensar e ver como as mulheres são cotidianamente violadas e violentadas e estar dentro de um serviço vendo essas mulheres, que são mulheres periféricas, que por vezes, a teoria de um movimento feminista, clássico, acadêmico, não dá conta da vida dessas mulheres, do que elas estavam levando. Então eu fui me afastando e me aproximando de outras frentes, então hoje eu faço parte de um grupo, que nós nos intitulamos Teoria Feminista. E são meninas da quebrada mesmo, e a gente tenta fazer um paralelo das leituras das feministas clássicas com nosso cotidiano periférico, com o cotidiano das mulheres da periferia e aí a gente conseguiu* ***interseccionar*** *essa relação então é gênero, raça e classe, e não só gênero ou só raça ou só classe. Porque, as mulheres que a gente atende (no território), vou falar de onde eu estou, né: majoritariamente mulheres negras, pobres, superexploradas, com trabalhos precarizados. Então, não tem como a gente não olhar com muita sensibilidade para essa realidade e também não tem como desconsiderar a importância do feminismo nas nossas vidas, então,*

> *somos feministas, mas a gente busca fazer a discussão a partir das mulheres periféricas (*entrevistada 4, assistente social)

Retomando as conclusões de Santos (2015) apresentadas anteriormente, as abordagens das agentes do Estado sobre violência doméstica parecem variar entre perspectivas familista, de gênero, feminista e interseccional de gênero, raça e classe social. Nos casos analisados constatou-se que as trabalhadoras compartilham uma perspectiva sobre o fenômeno da violência que remete às abordagens de gênero, feminista e interseccional.

A perspectiva interseccional permite uma aproximação do nível de complexidade no qual se insere a experiência social das mulheres. A centralidade concedida a gênero é colocada em discussão nos debates feministas teóricos e políticos atuais pelo risco que apresenta muitas vezes de invisibilizar as diferenças de raça, etnia, sexualidade e nacionalidade *intra*gênero. Os conceitos interseccionalidade ou categorias articuladas de opressão são ferramentas analíticas para a compreensão das distribuições diferenciadas de poder *entre* gêneros e *intra*gênero (PISCITELLI, 2008). Desse modo, a interseccionalidade oferece um "instrumental teórico-metodológico" que permite enxergar as encruzilhadas do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado (AKOTIRENE, 2019).

Outro aspecto que dialoga com a perspectiva interseccional sobre a violência, é o *"aspecto processual"* da atenção, referido como um entendimento do rompimento com a violência como processual e individual: "*a gente defende que o rompimento com a violência é processual, e ele pode levar 3, como pode levar, 10, 30 anos. Temos mulheres que entram e saem da casa, mas que sempre voltam (...) e volta com a demanda da violência"* (entrevistada 4).

Considerar o elemento *tempo* na atenção sugere que a construção de saídas para uma situação de violência deve ser entendida como resultado de um **processo**: *"a gente ia trabalhar com essa mulher processualmente, num tempo até ela poder se dar conta, e superar, e esses tempos variavam e a mulher que decidia isso"* (entrevistada 6).

O aspecto processual, aliado à noção de autonomia, que será abordada em seguida, permite a elaboração de estratégias de atenção que considerem os processos como individuais e complexos, o que modifica o modo como o atendimento é realizado, como relata uma das coordenadoras entrevistadas:

> *Acho que, primeiro, a gente pensar que não é um "atacadão". Porque, senão, a gente cai naquela coisa de que é muito fácil lidar com violência doméstica, é só você botar em prática a receita de bolo que foi feita. E não é! Porque a gente tá falando que quando há violência doméstica, a gente tá falando de situações muito complexas, e com a complexidade desde a dependência emocional, dependência econômica, mas também de uma sociedade que*

> *autoriza a violência, sabe? então, não é uma coisa também só... individual (...) a gente tá falando também de uma sociedade que vai discriminar, que vai discriminá-la se ela sair da casa, se ela decidir se separar, sabe? então, assim, a gente tem que entender que são situações extremamente complexas (entrevistada 3, coordenadora)*

Identificamos que não são adotados, pelas trabalhadoras, parâmetros para qualificar as ações das mulheres como mais ou menos adequadas, já que todas são vistas como parte de um processo individual e particular pela busca de saídas e superação da situação de violência na qual essas mulheres se encontram. A compreensão do aspecto processual do rompimento com a violência dialoga positivamente com o conceito de Rota Crítica da Violência, que entende o percurso de rompimento com uma situação de violência como um percurso complexo no qual todas as ações empreendidas pela mulher que busca ajuda, mesmo que aparentemente contraditórias, adquirem sentido como etapas dentro de um mesmo processo (SAGOT; 2000).

4.3.2.1 Respeito à autonomia como elemento orientador do trabalho: *"o que ela fala aqui é o que importa e é o que vai direcionar nossa atuação"*

A centralidade do respeito à autonomia das mulheres no trabalho de atenção foi citada diversas vezes ao longo das entrevistas. A autonomia é referida especialmente no sentido de autonomia de decisão e de escolha das mulheres na construção de sua rota crítica: a autonomia sobre a decisão de manter-se em uma relação violenta ou romper com essa relação, de seguir para um abrigamento institucional ou não, e a autonomia, inclusive, de decidir dar seguimento a um atendimento individual ou em grupo: *"A gente nunca faz uma coisa que a gente* ***acha*** *que é legal pra ela. Primeiro a gente conversa, explica do porquê a gente entendeu assim e aí pergunta...se ela tem interesse, se ela quer, se ela não quer. Muitas vezes elas não querem"* (entrevistada 1).

A escuta ativa e qualificada, categoria que será apresentada a seguir, e o entendimento de que as mulheres devem ser respeitadas como *"protagonistas de suas próprias histórias"* são aspectos da atenção bastante representativos do modo como a noção de respeito à autonomia das mulheres atravessa e molda as práticas de atenção das trabalhadoras.

O debate sobre autonomia é tradicionalmente um tema do debate feminista, seja no campo teórico, conforme apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, seja no campo político ativista. Desde a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2005), desenvolvido a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que contou com forte participação dos movimentos sociais feministas, a autonomia foi reivindicada como um dos eixos centrais para as políticas públicas de

enfrentamento à violência. No Plano Nacional, autonomia é entendida como "o poder de decisão sobre suas vidas e seus corpos". Essa mesma conceituação foi incorporada posteriormente à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011).

Segundo as entrevistadas, a partir do respeito à autonomia de decisão das mulheres poderão ser traçadas as estratégias de intervenção que ofertem alternativas para que a mulher atendida possa decidir, com o apoio e os conhecimentos técnicos das profissionais, como deseja conduzir a situação e quais caminhos lhe parecem mais adequados a seguir. O relato de umas das coordenadoras entrevistadas responde de forma completa o modo como o respeito à autonomia é inserido na prática de atendimento:

> *(...) e, como elas são complexas – e aí a gente não trabalha com a receita de bolo – quem vai entender o que aguenta fazer, até aonde aguenta fazer, em que ponto desse processo de sair dessa situação está...é a própria mulher. E aí a gente tem que fazer o quê? Ouvir essa mulher; provavelmente a fala dela é deslegitimada a todo momento durante a história dela todinha, então quando a gente fala aqui também, né, rompe esse paradigma, de que o que ela fala não importa – é o contrário – o que ela fala* ***aqui é o que importa e é o que vai direcionar nossa atuação****. você vai mudando isso e vai trabalhando também o fortalecimento dessa mulher. É extremamente importante porque as consequências das decisões também quem vai sofrer é ela na vida dela, e dos filhos dela, então não somos nós, nem é o Estado, né? É ela. Então, de que forma a gente trabalha pra que ela possa tomar decisões e fortalecê-la a ponto de que ela vá, com respeito a si própria, ampliando essas saídas da situação de violência* (Entrevistada 3, coordenadora)

A percepção da autonomia como aspecto fundante e necessário para o trabalho das profissionais da atenção compõem também os documentos da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as mulheres na cidade de São Paulo: "nos serviços de proteção, a centralidade da fala e da autonomia das mulheres devem ser vistos como pontos fundamentais na construção dos caminhos para ruptura da situação de violência." (REDES, 2019).

Conjuntamente à autonomia, *"respeitar a história de cada mulher"* é uma frase referida pelas entrevistadas como um aspecto importante da atenção. O respeito às histórias e à autonomia é um desafio das práticas de atenção, especialmente quando a decisão das mulheres não corresponde àquela julgada como "ideal", como por exemplo, a decisão de se manter em uma relação violenta:

> *Isso tem muita relação com o olhar do todo, né? Olhar para o todo não pode ser só um jargão na nossa boca. Assim, muitas companheiras por vezes, falam 'ah, importante respeitar o processo da mulher', mas quando a mulher decide voltar pra aquele cara, que meu! é um desgraçado, e aí você: 'ah, não é possível' e aí descredita algumas coisas da fala da mulher, do processo que ela ta vivendo...(...). Pensar no todo pra mim é também pensar uma coisa que eu bato muito nessa tecla, eu converso muito com as meninas, a gente tem muito acordo nisso sabe? De pensar o* ***processo de consciência*** *das mulheres*

> *e o nosso. As mulheres têm um processo de consciência que se expande de acordo com os acessos que ela tem, então falar de processo também é entender a memória, entender o todo, de verdade. E respeitar. Que é o mais difícil (...) E em respeitar essa liberdade eu não estou dizendo que a gente não vai provocar reflexões, não é isso (...) Mas é, mesmo sabendo, as mulheres que são atendidas no serviço, mesmo sabendo de tudo, elas se mantêm na situação de violência e tem outros aspectos, tem o aspecto econômico, sobretudo as mulheres que eu atendo, são mulheres pobres que às vezes se mantem na situação de violência porque não tem pra onde ir. E isso eu tenho que problematizar. Mas também tem as mulheres que tem todas as condições de romper, mas tem uma dependência emocional muito grande do cara. Tudo isso é processo. Mas, repito o que eu disse anteriormente.* ***As respostas que elas vão aprendendo a dar ao longo dos anos vão mudando*** (entrevistada 4, assistente social)

O respeito à história, à trajetória ou ao processo das mulheres na construção de saídas da situação de violência remete ao conceito de *agência imperfeita* (conceito apresentado no capítulo 1, na seção 1.2). As respostas às situações de violência não serão as mesmas para todas as mulheres, pois a capacidade de agência convive com formas distintas de dominação, exploração e opressão que determinam e restringem suas opções e alternativas de escolha e ação (BIROLI, 2013).

Desse modo, quando as trabalhadoras citam o *"respeito à trajetória"* e à autonomia de decisão das mulheres sobre os caminhos que desejam seguir e a importância de "problematizar" o contexto de vida individual, consideram a necessidade de oferecer respostas concretas às situações de violência. Uma mulher que vive em situação de dependência econômica, por exemplo, precisará primeiro criar alternativas de autonomia econômica para depois poder romper com uma relação violenta.

As estratégias de intervenção das trabalhadoras evitam recorrer a um modelo "pronto", o que interessa a elas é ampliar a oferta de novas ferramentas para que as mulheres possam desenvolver as respostas mais adequadas à sua situação, e que seja, ao mesmo tempo, respeitosa e de acordo com suas possibilidades de ação, pois compreendem que "*as respostas elas vão aprendendo e vão mudando ao longo dos anos"* (entrevistada 4).

Os elementos orientadores das práticas das trabalhadoras evidenciam uma percepção de que o papel das instituições e seus agentes devem servir como impulsionadores da Rota Crítica, que é individual de cada mulher, facilitando o acesso às demais políticas e oferecendo o atendimento adequado com respeito aos desejos e preferências de cada uma delas. Estes elementos permitem construir práticas distintas das políticas que atuam sob perspectivas mais "tradicionais" da violência e que facilmente incorrem na culpabilização das mulheres, desconsiderando-as de sua posição como sujeitas centrais da intervenção pública.

4.3.3. Percepção das trabalhadoras sobre seu trabalho: *orientação, cuidado, acolhimento e prevenção às violências*

Os relatos das trabalhadoras sobre seu trabalho variaram a depender da função desempenhada por cada uma delas, especialmente entre as coordenadoras que, diferente da equipe técnica, possuem atribuições administrativas dentre suas funções. Entretanto, no que se refere ao atendimento, todas as entrevistadas relataram funções semelhantes.

No decorrer da análise, chamou a atenção o fato de que o que é relatado como função de trabalho foi muitas vezes descrito como função "da casa" ou "do serviço", ou mesmo o que se referia a funções individuais foi referido como "a gente", o que sugere que há uma conexão forte entre o que o serviço "faz" e a execução das funções das trabalhadoras, fato que tornou, inclusive, complexo o exercício de separação das duas categorias.

Como ficará evidente no eixo de análise sobre as práticas de atenção, essa constatação indica que muito do que é criado e desenvolvido como práticas de atenção se torna a própria função das agentes e do serviço, por ser concebido numa perspectiva coletiva.

Os principais termos usados entre as entrevistadas para referenciar suas funções foram: escuta, acolhimento, orientação, e prevenção da violência. Considerando essas funções, fica evidente o trabalho das profissionais no apoio às mulheres na identificação da situação de violência, assim como para a elaboração de estratégias e alternativas para o rompimento com essa situação, como relata no trecho destacado abaixo uma das assistentes sociais entrevistadas:

> *nossa função no serviço é orientação, pras mulheres, para que elas consigam construir caminhos de rompimento da violência. Todas as técnicas elas têm capacidades, técnicas, pra escuta qualificada. Aquela escuta que a gente vai identificar a questão da violência e conseguir dialogar com ela (...) então é orientá-las com relação a isso, que elas identifiquem essa violência, e a partir dessa identificação é construir caminhos para que não permitam e não sejam expostas a essas violências* (Entrevistada 1, assistente social)

O aspecto preventivo das violências de gênero não está previsto na normativa da SMADS como atribuição formal dos CDCMs. Entretanto, nas entrevistas, as práticas de prevenção à violência são reconhecidas pelas trabalhadoras como uma das funções do próprio serviço e não apenas no atendimento técnico das mulheres usuárias da casa, mas também na sua atuação junto à rede de serviços do seu território e na cidade de forma geral.

Quando mencionada, a prevenção é referida vinculada às discussões e formações sobre violência de gênero, em um sentido próximo ao que está contido na Política

Nacional de Enfrentamento, que concebe o eixo de prevenção dentro de ações da educação, da cultura e dos serviços sociais, bem como o previsto na Norma Técnica dos Centros de Referência, enquanto função dos serviços no sentido de **"**contribuir para a eliminação dos preconceitos, atitudes e padrões comportamentais na sociedade que perpetuam a violência contra as mulheres" (BRASIL, 2006; 2011).

Dessa forma, os serviços atuam como um provocador da discussão sobre gênero e violência no território, oferecendo para os outros serviços um olhar mais fino e sensível às experiências das mulheres nas suas práticas cotidianas:

> *O CDCM ele tem uma proposta de fazer as atividades que são preventivas. Que é um trabalho* ***preventivo*** *com as mulheres, com a rede (...) de serviços socioassistenciais, da saúde, da educação, toda a rede que compõe o território. E esse trabalho é feito no sentido de prevenir a violência doméstica e formação em questões de gênero (...) além disso tem as atividades que são coletivas no serviço, para as mulheres da comunidade que não se identificam em situação de violência, mas que querem estar em um espaço onde que constrói coisas que são importantes pra vida da mulher.* (Entrevistada 1, assistente social)

Destaca-se na análise a atuação política das trabalhadoras. Há uma compreensão, referida diretamente por uma das entrevistadas, da função de articulação política do serviço, tanto no território no qual estão inseridas quanto na cidade de modo geral.

> *(...) atuar na cidade, né? então... ser uma co-articuladora também no território, que eu acho que isso é parte do serviço, da natureza do serviço, e o papel da prevenção e do contato com a rede local também e incidir na cidade, na medida do possível, né? provocando, enfim, outros serviços, outras redes, outros órgãos, em torno dessa discussão da prevenção e do enfrentamento à violência contra a mulher (Entrevistada 5, coordenadora).*

Esse papel político pode ser identificado em diferentes aspectos da atuação das trabalhadoras: nas ações de prevenção da violência, na sua articulação em rede com outros serviços e órgãos, na elaboração de documentos sobre as políticas públicas ou com posicionamento sobre mudanças na política, na participação em audiências públicas e nas próprias formações internas que realizam com o objetivo de qualificação do trabalho.

4.3.4. Percepção das trabalhadoras sobre a política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres: "*as outras políticas que precisavam funcionar pra que a gente conseguisse fazer esse enfrentamento"*

Na perspectiva de um serviço público municipal que sofre variações múltiplas que afetam seu cotidiano de trabalho, como mudanças de gestão, redução de verbas, atraso nos repasses para as organizações conveniadas e precarização da política, as trabalhadoras enfatizam que enfrentar a violência requer, além das políticas especializadas de atendimento psicossocial e jurídico, a articulação com outras áreas das políticas públicas para que sejam ofertadas alternativas reais à saída da situação de violência.

As trabalhadoras entrevistadas demonstraram possuir um profundo conhecimento sobre políticas públicas. Ao longo das entrevistas, inclusive, muitas delas indicaram documentos, planos, programas, pesquisas, estudos, e outros materiais sobre o tema, que foram somados posteriormente ao estudo. No contexto da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Cidade de São Paulo, da qual algumas das trabalhadoras participam, foi produzido um documento apresentado em mais de uma ocasião aos poderes legislativo e executivo do município com as principais discussões sobre as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade[41]. No documento está incluído um mapeamento dos principais pontos a serem cumpridos para a efetivação de uma política de enfrentamento e atenção capaz de responder de forma efetiva às demandas e aos desafios e entraves identificados pelas trabalhadoras e trabalhadores que atuam no cotidiano dos atendimentos das mulheres afetadas pela violência.

A carta é resultado das discussões ocorridas no VI Encontro das Redes de Enfrentamento à Violência contra as mulheres da cidade de São Paulo, realizado em dezembro de 2016 e apresenta propostas para as diferentes áreas das políticas públicas, como educação e prevenção à violência, habitação, trabalho, saúde, segurança. transporte, serviços de acolhimento institucional (os abrigos sigilosos), serviços de justiça e serviços especializados e não especializados de atenção.

Entre os principais problemas da política municipal as entrevistadas relataram a desestruturação da política de enfrentamento, a falta de capacitação profissional, o atraso na disponibilização dos recursos financeiros, o desmonte de políticas sociais em âmbito nacional e municipal e as divergências de posicionamentos das gestoras da assistência

[41] Documento disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/Carta%20Aberta%20das%20Redes%20de%20Enfrentamento%20%C3%A0%20Viol%C3%AAncia%20Contra%20as%20Mulheres%20da%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20mar%C3%A7o%20de%202017.pdf

social do município, especialmente no que se refere à perspectiva adotada sobre a violência contra as mulheres.

Conforme relatado pelas entrevistadas, a capacidade de oferecer respostas aos casos depende da existência de uma política de enfrentamento estruturada, o que significa que, além dos serviços de atenção, que são fundamentais, é necessária uma política que pense o enfrentamento em articulação com as políticas de atenção, garantindo o acesso a condições materiais de sobrevivência, como trabalho e renda, habitação, transporte, acesso à saúde e educação para elas e seus filhos e filhas.

> *nosso serviço, ele também é importante se existe uma política estruturada de enfrentamento na cidade, (...) porque isso demanda muito sofrimento também das trabalhadoras. A gente vai lidar só com o subjetivo? As questões materiais estão batendo aqui na porta, o tempo todo! Como que a gente lida com isso? Então, fica quase anulado (...) desde quando eu entrei, você não tem mesmo uma política de geração de renda, ou de programas de renda, de habitação. Não tem nada disso. São coisas que as mulheres precisam pra, inclusive, sair das situações de violência* (Entrevistada 5, coordenadora)

A inexistência de uma política robusta de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres, no sentido de contar com orçamento próprio, processos de capacitação e transversalidade e articulação entre as diferentes áreas das políticas municipais, afeta não somente as mulheres que buscam e utilizam os serviços, mas também as trabalhadoras, que têm reduzidas as possibilidades de oferecer respostas efetivas e concretas para as mulheres: *"isso também impacta no nosso trabalho! porque às vezes você tem a sensação de que não tem saída, porque ela não tem pra onde recorrer. Então, são as outras políticas que precisavam funcionar pra que a gente conseguisse fazer esse enfrentamento"* (entrevistada 1).

As mudanças nas políticas econômicas, nas políticas sociais e de assistência nos diferentes governos municipais e federais foram referidas como aspectos de *"precarização da vida das mulheres"*. Como evidenciado no relato destacado abaixo, tais mudanças, quando somadas à falta de uma política efetiva de enfrentamento às violências, gera aprofundamento de situações de vulnerabilidade nas quais muitas mulheres vivem:

> *Eu acho que uma primeira coisa que a gente precisa pensar é que a política de enfrentamento à violência contra as mulheres nunca foi levada a sério por nenhum governo. A própria origem da Lei Maria da Penha a gente sabe como se deu: o Brasil foi penalizado, foi punido, pra que tivesse uma lei que nos protegesse e nos resguardasse, mesmo que minimamente, da violência femicida que nosso país, com maestria, implica as nossas vidas. Então, a política municipal, ela vai alterando algumas coisas, sabe? Acho que ela vai alterando muito mais do ponto de vista burocrático do que do ponto de vista de mudanças reais na vida das mulheres (...) do ponto de vista do atendimento das mulheres, claro que a vida vai precarizando conforme a gente vai vendo uma precarização da economia, uma queda na economia, uma queda nos auxílios, os benefícios de transferência de renda, falando do governo federal, né? o Temer quando dá o golpe e entra no lugar da Dilma ele começa a*

> *instituir uma série de medidas que aqui na base a gente vai sentindo. Então mulheres que deixaram de ser aposentadas pelo auxílio-doença, pela revisão que ele fez na aposentadoria por invalidez. Mulheres que perderam o bolsa família porque eles ampliaram pra 7 bancos de dados o cruzamento dos cadastros. Então as mulheres começaram a ser vigiadas e punidas (...) E eu podia ficar aqui uma tarde inteira te contando dos inúmeros casos que me deixam puta da vida...puta da vida. E isso é só um dos aspectos da* ***precarização da vida das mulheres****. Porque eu acho que do ponto das políticas de enfrentamento à violência, isso já tá mais bem desenhado pra gente, que a gente não é levado a sério, de que não existe políticas efetivas de enfrentamento à violência. Agora, quando a gente fala dos miudinhos, dos programas sociais, daquilo que garante a sobrevida, especialmente das mulheres pobres, aí o negócio pega. (...) o que eu sinto é que a troca de governo vai sim precarizando a vida das mulheres, mas eu passei 4 anos atendendo mulheres dentro da gestão do Haddad e eu não acho que foi uma gestão tão diferente quanto a gestão do Dória. Ou a gestão do Bruno Covas, agora. Mesmo tendo uma secretaria específica* (Entrevistada 4, assistente social)

Muitas das entrevistadas citaram particularmente a importância da interligação entre políticas de habitação, políticas de emprego e renda (incluída a garantia de acesso a benefícios sociais), e as políticas de enfrentamento à violência. Tais eixos aparecem como fundamentais para a construção de saídas e alternativas às situações de violência.

> *quando a gente pensa que houve uma diminuição do acesso ao Bolsa Família, houve um bloqueio, de um monte de benefícios, de beneficiárias do Bolsa Família. (...) quando essas mulheres, elas têm a sobrevivência delas, e eu tô falando a sobrevivência material, é ameaçada (...) elas vão ter muito menos espaço disponível, tanto de tempo, como mental, emocional, pra dar conta de discutir outras coisas! (...) Então, assim, a dificuldade de ter comida à mesa é um negócio que atrapalha, e muito, porque a gente acaba não tendo recursos pra oferecer pra essa mulher. E aí, que eu acho: os serviços estão abertos, mas pra gente pensar numa transformação e numa ampliação da saída de violência,* ***a gente precisa ter política pública robusta.*** *E isso quer dizer recurso! Eu preciso ter o que? Essa mulher vem aqui, a demanda dela é que ela precisa sair da casa porque lá ela tá sofrendo violência e as crianças também, eu preciso ter uma alternativa, um programa de habitação, ou no limite de aluguel social pra essa mulher. Então, eu preciso dessa alternativa, senão ela não consegue, ela vai ficar só tentando sobreviver. (...) Enfim (...) acho que tem muita panfletagem. Muita gente querendo se alavancar em cima das discussões dos direitos das mulheres, mas você não tem consistência, poque as coisas não são efetivas e não tem integralidade, eu conseguir ver essa mulher que, pra superação da situação de violência, eu tenho que falar de habitação, tenho que falar de emprego, tenho que falar de creche, eu tenho que falar de acesso ao estudo, eu tenho que falar de ela ter o espaço de atendimento psicológico adequado...Comida na mesa! Enfim...* (Entrevistada 3, coordenadora)

O tema da habitação foi apontado por todas as entrevistadas e merece aqui um breve destaque. As trabalhadoras relataram a importância das políticas habitacionais e de moradia como medida de segurança para as mulheres e seus filhos e filhas, já que é a casa o principal local no qual ocorrem as violências domésticas e, como referido anteriormente, a falta de alternativas ou garantia de moradia é o principal elemento que impossibilita o rompimento com essa situação.

> *Porque a casa é um lugar...Geralmente, essa casa é dos dois. Aí quando há o divórcio, vai vender essa casa e a metade ela não consegue comprar outra casa, mesmo na periferia. Ou, o que que acaba acontecendo, faz alguns arranjos: vai morar na mesma casa, mas divide no meio. E aí a violência continua, porque tá no mesmo espaço, dividido por uma parede. (...) ou elas moram no quintal da casa da sogra e aí, por exemplo, medida protetiva pra uma mulher que mora no quintal da casa da sogra. Não vai funcionar, né?* (Entrevistada 1, assistente social)

Nota-se, então, que as mudanças de âmbito governamental e de políticas públicas afetam especialmente as possibilidades de garantia das condições materiais de vida mulheres. Conjuntamente, as trabalhadoras reforçam a todo tempo as consequências da inexistência de uma política de enfrentamento efetiva que apresente alternativas concretas para a saída das situações de violência. O resultado observado é uma política frágil, que sobrecarrega suas trabalhadoras e que não dispõe de recursos mínimos para oferecer às mulheres que buscam ajuda.

A situação é de dupla precarização: a precarização da vida das mulheres em situação de violência e precarização das condições de trabalho das profissionais, que ainda sofrem com o risco de fechamento dos serviços, falta de investimentos e situações de assédio moral.

A precarização do trabalho e da vida das mulheres gera uma situação nomeada de forma similar pelas duas coordenadoras entrevistadas: "*a tolerância à violência"* ou *"administração da violência",* em referência à crescente precarização das suas condições de trabalho e dos impactos que as mudanças recentes nas políticas de atenção e enfrentamento produzem sobre as condições de vida das mulheres atendidas pelo serviço. Esses termos nos dão a dimensão do grau de complexidade envolvido nas respostas às situações de violência doméstica, em especial o impacto em termos de desproteção que a precarização dos serviços pode ocasionar:

> *E aí eu fico pensando, com tudo isso que a gente tá vivendo agora, o quanto que você destinar recursos pra a sobrevivência te impede de viver (...). Então, também tem um negócio que é da* ***tolerância à violência****. Quando você amplia a tolerância à violência, então, 'ó, pra eu manter o meu teto, eu vou ter que aguentar o cara me estuprando toda noite...mas, pelo menos, eu tenho um teto pra mim e pros meus filhos' E aí, como é que eu construo com essa mulher, que ela tem direito a viver uma vida sem violência e não ser estuprada toda noite pelo marido, se eu não tenho como oferecer e eu digo 'eu', não eu, né, a política pública, não tem como oferecer um programa habitacional?* (Entrevistada 3, coordenadora)

Outro aspecto particular das políticas de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres no município é a relação entre as agentes dos serviços com as organizações gestoras e com as agentes da Secretaria Municipal de Assistência Social, pasta à qual ficam vinculadas, conforme apresentado no capítulo 3. Entre os principais problemas relatados pelas trabalhadoras dos serviços está a divergência no que se refere

à perspectiva adotada sobre a violência contra as mulheres, o que gera tensões e dificulta o trabalho conjunto entre as representantes da gestão e as trabalhadoras do atendimento, ponto já destacado anteriormente[42].

Conforme apontado no capítulo 3, a vinculação dos serviços de atenção a mulheres em situação de violência às secretarias municipais de assistência social é um movimento que ocorreu em todo país, ainda pouco estudado. Essa vinculação acaba por gerar conflitos especialmente pela diferença de visões sobre as estratégias adequadas para lidar com os casos de violência, como relata uma das entrevistadas no trecho destacado:

> *Não só São Paulo, mas o Brasil, foi um grande complicador da política de violência (...) que é a questão da política da Assistência Social. Que capturou! Que capturou esse Serviço. Então, assim, se a gente juntar esses dois fenômenos, eu falo muito isso, a falta de uma política para as mulheres, consistente, e essa política da Assistência, que é consistente, que é mais forte, que tem mais grana, ela se sobrepõe e ela impõe os seus pressupostos. Que aí você tem essa coisa de família, que a gente vê toda hora as meninas terem que brigar com isso. Os Serviços conveniados pela Assistência, o tempo todo tem que brigar com isso. E é uma briga muito solitária porque não tem uma política, pras mulheres, forte (...) elas não só não têm a política das mulheres, como elas têm a política da Assistência, que é muito pesada. Captura.* (Entrevistada 6, psicóloga).

As trabalhadoras relatam que as políticas da assistência social possuem uma concepção *familista* da violência, apresentada anteriormente, abarcam uma compreensão da violência como um problema das relações privadas, reforçando divisões tradicionais público/privado abordadas no capítulo 1. Essa percepção da violência resulta em uma anulação das mulheres como as sujeitas da política e tende a aumentar o seu grau de desproteção. As vítimas de violência muitas vezes recebem atendimentos voltados para o "fortalecimento da família", como previsto na Portaria 46 da SMADS apresentada anteriormente, em detrimento da proteção das mulheres como foco central.

Sob essa abordagem, a atenção à violência tende a ser construída na perspectiva de política para as mulheres. As mulheres percebidas como integrantes da família e não com um olhar de igualdade de gênero. É dizer, os casos de violência de gênero dentro da lógica da assistência social tendem a anular as mulheres enquanto sujeitas prioritárias da atenção. É como se a política de atenção da assistência social não desse conta de responder à complexidade envolvida nos casos e os impactos específicos da violência

[42] É importante destacar que atualmente na cidade há 15 CDCMs na rede os serviços especializados vinculados à assistência social, de modo que o relato aqui apresentado não é representativo do conjunto dos serviços, mas dizem respeito aos serviços analisados a partir do relato das trabalhadoras entrevistas.

sobre a vida das mulheres por razão de gênero, de modo que a violência contra as mulheres segue como apenas mais um dos "temas" abarcados pela política pública.

A trabalhadora do NUDEM entrevistada pela pesquisa resume de forma expressiva os conflitos gerados na relação entre as trabalhadoras e as gestoras públicas da secretaria de Assistência Social:

> *O que temos na cidade de São Paulo seria a rede de atendimento, fragmentada, com fluxos diferentes que precisam conversar, mas que não necessariamente conversam. Orientações diferentes, perspectivas diferentes. A SMADS tem historicamente uma pegada mais familista, que a gente chama (...) levam sempre para um atendimento mais da família (...) O que parece é que tem um distanciamento entre quem tá na ponta atendendo e quem tá gerindo (...) então tem toda uma discussão sobre o que é um serviço especializado. A gente não tem uma pasta única, e isso é muito difícil. Coisas básicas como: a mulher precisa ir pra um abrigo sigiloso, hoje, com os filhos, se não ela morre. Aí a SMADS, onde estão todos os abrigos (...) entende que tem que passar pelo CREAS. Aí você tem que ligar pro CREAS, o CREAS do território que a mulher está tem que fazer contato com o CREAS que está o abrigo pra ver se tem vaga. Só que nisso você não encontra a profissional responsável porque ela também tá fazendo muitas outras coisas pra ficar só captando vaga. Aí o transporte, as casas não têm transporte da SMADS garantido, não tem alimentação (...) não tem nenhuma estrutura pra isso, nenhuma estrutura pensada, desenhada. Quando ela precisa sair do município, é realmente um caos. Quando ela precisa sair do Estado, também. Não tem fluxo, não tem verba, não tem nada pensado (...) a gente sempre fala: vocês (Prefeitura) precisam valorizar as profissionais porque vocês têm um material tão rico de experiência e de vivência pra dizer, olha esse fluxo funciona, porque assim é mais rápido, é mais eficiente, é menos caro. Essa é uma questão de inteligência mesmo, sabe? (...) O que eu percebo, o que eu sinto é que essa escuta das profissionais que são conveniadas não é muito valorizada (entrevistada 7, profissional do NUDEM)*

As trabalhadoras compreendem que as políticas públicas devem adotar uma perspectiva de gênero, considerando, inclusive, que o público majoritário dos serviços do território são mulheres que buscam atendimento não apenas para elas, mas para a rede familiar que delas dependem, já que muitas são responsáveis pelas tarefas de cuidado com filhas e filhos e pessoas idosas, sendo, por vezes, as chefes de suas famílias. Desse modo, reforçam a necessidade de *"sensibilizar esse olhar e essa escuta"* para a realidade das mulheres por parte dos agentes públicos.

4.4. Práticas de Atenção

Passamos agora para o segundo eixo da análise, as práticas de atenção das trabalhadoras de serviços de atendimento à violência de gênero contra as mulheres. Como já mencionado, as categoriais inseridas neste eixo representam as visões sobre as diferentes estratégias de atenção e cuidado que compõem as práticas produzidas pelas trabalhadoras a partir de suas experiências cotidianas de atendimento e compartilhadas entre elas como metodologias de trabalho.

As categorias aqui elencadas foram separadas entre estratégias de atendimento e estratégias de cuidado do trabalho e das trabalhadoras a fim de conferir sentido às estratégias gestadas com foco no atendimento às mulheres que acessam o serviço e aquelas que são desenvolvidas com o objetivo de qualificar o trabalho cotidiano e o cuidado entre e das trabalhadoras, tema pouco abordado nas análises teóricas, mas que surge como preocupação central das trabalhadoras entrevistadas.

4.4.1. Estratégias de Atendimento

4.4.1.1 Trabalho interdisciplinar/ intersetorial: *"Eu não sou mais psicóloga. Sou outra coisa, sou profissional que atende violência"*

O trabalho interdisciplinar, ou atendimento multiprofissional é característico desse tipo de equipamento. Entretanto, para além da determinação formal do desenho da política, a atuação multiprofissional é valorizada pelas trabalhadoras como um instrumento que contribui para a melhor condução dos casos.

Dada a complexidade envolvida nos casos de violência contra as mulheres, um olhar que combine diferentes saberes é referido como mais adequado para a elaboração de estratégias de intervenção que estejam de acordo com os interesses e a realidade de cada mulher: *"a gente ia construindo esse saber sobre todos esses aspectos da violência contra a mulher"* (entrevistada 6).

Desse modo, a articulação dos diferentes campos de conhecimento constitui as trabalhadoras como *"profissionais que atendem violência",* conforme referido pela entrevistada no trecho abaixo, o que contribui para o rompimento em relação a uma lógica de atendimento técnico especializado que, por vezes, pode enrijecer os procedimentos, tornando-os burocratizados e limitados em sua capacidade de resposta. Como relata uma das trabalhadoras, é a experiencia cotidiana dos atendimentos que evidencia a potencialidade de uma prática interdisciplinar:

> *O trabalho de discussão dos casos foi ajudando a gente a entender que não dava pra olhar na perspectiva do Serviço Social, do Direito, da Psicologia, separado.*

> ***A gente tava construindo um saber que era além de tudo isso***. *A discussão de caso foi promovendo esse olhar de que não adiantava você caminhar numa linha de orientação social, se do ponto de vista do emocional essa mulher tava num outro timing. Então, assim,* ***ou a gente entendia tudo isso junto, ou a gente não ia conseguir fazer uma intervenção adequada***. *Depois de um tempo não tinha mais esse negócio de "ah, é a Psicóloga que tem que atender", ou é a Assistente Social que tem que atender. Um, ou outro caso, que a gente tinha um momento que, talvez, entrasse um profissional, ou outro. Mas a gente começou a entender que era uma questão pros profissionais da Casa. E a gente ia construindo esse saber sobre todos esses aspectos da violência contra a mulher. Então, isso foi muito legal, por um tempo eu brincava, eu falava: - Eu não sou mais psicóloga. Sou outra coisa, sou profissional que atende violência* (entrevistada 6, psicóloga)

No caso dos CDCMs, a normativa da assistência social define exclusivamente o número de horas de oficinas do serviço, a depender do número de usuárias atendidas por mês. A definição de quais atividades e oficinas serão realizadas fica a cargo das coordenações, que apresentam semestralmente um plano de trabalho que compõe uma de suas obrigações previstas no instrumento de conveniamento com a organização que gerencia o serviço.

Na experiência dos serviços pesquisados, as coordenadoras relatam que a construção da programação das oficinas é feita junto com a equipe do serviço, considerando os interesses das mulheres usuárias e buscando sempre apresentar novas linguagens e experiências:

> *(...) a gente tem que entregar essa documentação, mas ela também é construída, deveria ser construída entre as pessoas que estão aqui, não só uma elaboração minha. Então, uma coisa que a gente faz é: penso, converso com as técnicas e aí a gente consulta as mulheres.* Aí *falamos: o que vocês querem pra gente trazer de oficinas? Então elas elencaram algumas coisas, por exemplo: dança, foi uma coisa que elas trouxeram e a gente foi buscar as profissionais para fazerem isso* (Entrevistada 3, coordenadora)

> *"a gente tenta mudar umas Oficinas, mas também deixar umas coisas que as mulheres gostam, elas gostam muito de dança, muita coisa que esteja relacionada ao corpo. Então tem dança, ginástica, tem muita coisa de artes plásticas e artesanato, que é a coisa manual, mesmo. Mas é um dinheiro muito curto, sabe? pra pagar os oficineiros e tal, e aí tem umas que a gente troca a cada 3 meses, que é pra ampliar, então já teve culinária sustentável, já teve de literatura, (...) enfim, a gente tenta negociar com elas as demandas que elas trazem, mas a gente sempre fala: Olha, não dá pra ter crochê, né?! Essas coisas vocês têm em outros lugares. Não tenho nada contra, mas aqui, se você está aqui é pra ampliar pra outras linguagens, então, já teve autodefesa, teatro, a gente teve ano passado uma bem bonita com (oficineira) que é uma atriz, poeta, então ela fez umas coisas de cantoria, mesmo, com as mulheres, e bordar, aí então ela fazia leituras, cantava e bordava uns estandartes... isso foi bem bonito... enfim, acho que é nesse sentido também,* ***mistura de várias linguagens e sensações****." (Entrevistada 5, coordenadora)*

A discussão de casos entre a equipe, incluindo a equipe técnica, a coordenadora do serviço e as demais profissionais que realizam o acolhimento garante o exercício do

atendimento multiprofissional na prática e contribui para uma visão mais completa sobre os casos.

A prática da discussão de casos entre a equipe aparece como um instrumento de trabalho que pode facilitar alcançar o grau de complexidade dos casos de violência contra as mulheres, possibilitando a elaboração de uma estratégia conjunta entre as técnicas que trazem diferentes conhecimentos.

> *"é uma maneira da gente pensar ampliado, também, porque daí a gente pode dar dicas de... 'ó, já pensou nisso?'' e é muito rico! Porque quando a gente pode discutir os casos é que a gente* ***amplia essas possibilidades da saída da situação de violência*** *cada uma trazendo o seu conhecimento, trazendo o conhecimento da própria política pública, das articulações que a gente tem pra pensar em atuações, pra o caminho dessa mulher ser menos doloroso do que já é, entendeu?"* **(**Entrevistada 3, coordenadora**)**

4.4.1.2. Acolhimento e Primeira Escuta: *"a partir dessa escuta a gente vai planejar com a mulher como que vai ser os próximos atendimentos"*

O atendimento inicial, é referido pelas trabalhadoras entrevistadas como acolhimento ou primeira escuta: o momento em que *"a mulher chega lá e ela vai contar a história dela".* As profissionais da equipe técnica (psicóloga, advogada e assistente social), a coordenadora e a orientadora socioeducativa são as profissionais que habitualmente realizam o acolhimento: "*Se tiver uma demanda de atendimento de violência, 'olha, eu vim pra cá porque eu queria conversar com a advogada', 'o meu marido me bateu', alguma coisa assim (...), aí o que a gente faz é: as técnicas, quem tiver sem atendimento, qualquer uma das técnicas, elas podem fazer a escuta. Eu também, se elas estiverem ocupadas"* (entrevistada 3).

A primeira escuta, ou escuta técnica, permite à trabalhadora identificar as informações relevantes para a compreensão do caso. A partir da *escuta* do relato da usuária as trabalhadoras buscam identificar elementos que consideram relevantes para uma primeira percepção do caso, a fim de identificar seus pontos críticos e, então, oferecer as orientações necessárias e indicar os encaminhamentos adequados, seja internamente ou para outros serviços da rede de atendimento, se necessário.

> *Se a mulher apareceu lá, sem avisar, sem mandar nada, a gente atende quem tá disponível. E aí o que eu vou falando com elas é pra elas me contar, porque elas estão ali. Se foi encaminhado, porque que encaminhou, se foi demanda espontânea, porque que ela tá ali. E aí elas acabam contando um pouco da história, né? Não fico enchendo o saco, e cavucando muito, porque eu acho que é desnecessário. Então tem algumas mulheres que já logo de cara, contam tudo o que aconteceu, nos mínimos detalhes...e tem algumas que é mais difícil, né?* (Entrevistada 2, psicóloga)

> *Nessa escuta o que é importante a gente definir é, principalmente se é uma mulher que tá chegando agora, se é a primeira vez na casa: se eu tenho o risco de morte, ou não (...) eu diria que a primeira, a principal pergunta pra gente avaliar risco, é perguntar pra mulher. É ela que vai dizer. E a percepção dela*

> *da violência que ela sofre, é de estar em risco de morte. E a partir dessa percepção é que a gente vai pensar nos desdobramentos, na necessidade dela. Então, de repente, ela traz pra gente nessa primeira escuta, 'ah, não, tem uma violência, mas eu já lido com ela', já tá instalada na relação (...), então a gente vai verificando que não existe uma violência a ponto dela se sentir em risco, ameaçada, com a vida ameaçada. E aí o atendimento vai ser diferente, a construção vai ser diferente, porque a gente vai tentar fazer o quê? um fortalecimento.* (Entrevistada 3, coordenadora)

A demanda, entendida mais diretamente como aquilo que a mulher busca no serviço, se atendimento jurídico para orientação no caso de um pedido de separação, por exemplo, e o grau de risco ao qual está exposta, se inserida em uma situação de violência ou não, são dois elementos importantes que permitem à profissional traçar, junto com a usuária e em diálogo com sua equipe, a melhor estratégia para a condução do caso.

> *Quando uma mulher chega no serviço e que há uma questão da violência que ela já vem trazendo (...) ela chega e já começa a falar da violência, a gente faz o acolhimento, que é a primeira escuta (...)a partir dessa escuta a gente vai planejar com a mulher como que vai ser os próximos atendimentos. Então, se ela tem muitas demandas que são relativas à questão social e que muitas vezes eu domino um pouco melhor que a psicóloga ou a advogada, elas vão encaminhar pra mim. Se é uma questão jurídica (...) a gente faz um agendamento com a advogada (...) pra ter essa orientação jurídica mais específica. E aí quando a gente entende que tem uma questão (...) que é psicológica, e precisa dessa orientação, e muitas vezes a mulher já traz com ela essa intenção de que ela quer ser atendida pela psicóloga (...) já vai pra agenda da psicóloga, pros próprios atendimentos. Mas por exemplo, eu, assistente social e a psicóloga, são as profissionais que têm mais horas de trabalho (...) então nós duas fazemos todos os atendimentos, independente de ter questão jurídica, psicológica ou social (...) a gente consegue fazer os atendimentos, fazer o acompanhamento independente dessa especificidade.* (Entrevistada 1, assistente social)

As trabalhadoras buscam garantir o acolhimento adequado a qualquer mulher que recorra ao serviço, especialmente nos casos em que o acesso se dá por demanda espontânea: *"qualquer mulher que chegue lá, ela vai ser recebida, vai ser escutada (...) todo mundo tem o ouvido atento. É treinado pra escutar uma mulher (...) sempre a escuta atenta pro que elas vão trazer"* (entrevistada 5).

Como apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, no processo de construção da rota crítica individual de cada mulher, os fatores de resposta por parte das instituições que se interelacionam e atuam sobre sua subjetividade, podem contribuir para fortalecer ou fragilizar sua decisão de iniciar e continuar sua rota em busca de ajuda. O primeiro acolhimento é especialmente delicado nesse sentido, já que pode também marcar o início da Rota Crítica, e constitui momento de provável risco e intensificação das violências físicas e patrimoniais, o que pode levar à interrupção do processo de busca por ajuda (SAGOT, 2000; 2007). Desse modo, uma experiência negativa no momento do acolhimento tende a ser definidora para a construção da rota crítica, podendo afastar a mulher e fazer com que ela desista do processo de busca por apoio (SAGOT, 2000; 2007).

Considerando esses elementos, chama a atenção nos discursos das trabalhadoras seu cuidado e preocupação compartilhada em desenvolver estratégias que contribuam para a construção de vínculos das usuárias com o serviço e com a equipe técnica.

Ainda que não seja citado diretamente como um aspecto propulsor da Rota Crítica da Violência, a construção do serviço como um lugar de referência para as mulheres, bem como a atenção por parte das coordenações para que a equipe esteja capacitada para garantir o acolhimento de qualquer mulher que acesse o serviço, podem ser considerados fatores de resposta positivos por parte destas instituições, já que, tendo em conta os riscos envolvidos no momento de início da rota crítica e os possíveis efeitos sobre as mulheres, agem para evitar situações de *revitimização* e contribuem para a crença nas instituições.

4.4.1.3. Escuta Ativa: *"é a escuta atenta, não viciada, nem passiva, nem anulando a voz das mulheres"*

A escuta ativa, escuta qualificada ou escuta radical é uma prática que pode ser entendida como uma ferramenta de trabalho, um instrumento qualificador da atuação das agentes.

A escuta é uma das práticas essenciais de atenção relatadas pelas trabalhadoras. Pode ser compreendida como o modo como as trabalhadoras se posicionam em relação às mulheres e suas histórias, se posicionando de modo interessado, buscando construir junto com as mulheres as saídas que lhes pareçam mais adequadas à sua realidade e preservando o respeito à autonomia. Ao destacarem que o "ato de escutar" deve ser radical, ativo ou qualificado, as trabalhadoras estão marcando um diferenciador dessa escuta, que se torna característico de suas práticas: *"é a escuta atenta, não viciada, nem passiva, nem anulando a voz das mulheres"* (entrevistada 5).

A escuta é *qualificada* no sentido de que o atendimento de casos de violência de gênero requer conhecimento e preparo técnico adequados. Há especificidades muito características dessas situações, que exigem das profissionais conhecimento e sensibilidade suficientes para evitar, por exemplo, que sua intervenção incorra em maiores riscos para a mulher atendida ou provoque situações de revitimização. Considere-se, além disso, o fato de a posição de escuta de situações de violência ser *"uma escuta bem angustiante"* (entrevistada 5) em função do grau de violência, violações e agressões relatadas, ou pelo (nada) simples fato de haver nos relatos muito sofrimento e medo, o que também requer que as profissionais estejam bem preparadas e minimamente amparadas institucionalmente para fazer essa escuta.

Partindo do entendimento de que a construção de uma metodologia de atendimento é feita com base na experiência concreta de atendimento, a formação de escuta tem a ver com uma capacidade técnica adquirida a partir da prática cotidiana de

atendimento, que permite identificar o grau de risco ao qual uma mulher em situação de violência está exposta, além de seus desejos e vontades, muitas vezes envolvendo uma serie de contradições. Orientadas pelo respeito à autonomia das mulheres, as trabalhadoras prezam pelo desenvolvimento de uma escuta qualificada como uma prática que lhes permite desenvolver uma percepção fina sobre os desejos e as possibilidades de ação de cada mulher frente à situação na qual está inserida. É a escuta qualificada que permite identificar situações de risco pouco evidentes, especialmente para a mulher que está em risco, podendo assim, "traduzir" e colocar em evidência aquilo que está presente na fala das mulheres: "*a gente tem a formação da escuta".*

> *Todas as técnicas elas têm capacidades pra escuta qualificada. Aquela escuta que a gente vai identificar a questão da violência e conseguir dialogar com ela sobre as questões de gênero: o que é gênero, por que que a mulher sofre com a violência, por que que o homem pratica violência contra a mulher, o que é violência, que é o mais importante porque muitas vezes a grande questão é identificar o que é violência. A partir da Lei Maria da Penha isso ficou muito mais tranquilo e mais claro pra gente conversar com as mulheres, explicar: "tem inclusive uma lei que tipifica a violência". Então é orientá-las com relação a isso, que elas identifiquem a violência, e a partir dessa identificação é construir caminhos para que não permitam e não sejam expostas a essas violências* (Entrevistada 1, assistente social)

A escuta ativa pressupõe também o respeito à autonomia das mulheres, aspecto já destacado: "*sempre visando, primeiro, o protagonismo dela, ela é quem tá dizendo o que precisa, e a gente vai se organizando a partir daí pra fortalecê-la, pra ela conseguir dar encaminhamento às necessidades que ela traz"*(entrevistada 3) e a validação de sua palavra: *"é a coisa mais importante pra nós no atendimento às mulheres é a escuta do que ela tá dizendo e a validação daquilo que ela tá dizendo"* (entrevistada 1).

4.4.1.4. Avaliação de Risco: *"é quando a gente identifica, junto com a mulher, que ela pode sofrer alguma consequência mais grave da violência"*

A avaliação de risco é outra prática da atenção consolidada entre as trabalhadoras entrevistadas, produzida como resultado de suas experiências de atendimento.

A avaliação de risco é um recurso essencial que permite às trabalhadoras identificar, no momento do acolhimento, o grau de risco de violência ao qual a mulher está exposta: *"É uma das coisas que a gente faz, que é (...) quando a gente identifica, junto com a mulher, que ela pode sofrer alguma consequência mais grave da violência"* (entrevistada 1). Em outras palavras, permite identificar, no limite, se a situação na qual ela se encontra apresenta risco de morte.

A avaliação de risco é o principal instrumento para identificar a necessidade de encaminhamento para o abrigamento sigiloso, o que ocorre nos casos em que as

profissionais percebem que há risco de morte e que há necessidade de garantir sua saída do ambiente de convivência com o agressor o mais rápido possível.

As trabalhadoras relatam um procedimento comum de avaliação de risco, enumerando um conjunto de fatores considerados: o ambiente onde a mulher vive com o agressor ou, no caso de não morarem juntos, a facilidade de acesso do agressor à mulher; as percepções individuais sobre o risco que pode estar correndo, como medo; relato de episódios anteriores de agressões e frequência com que acontecem; relato de episódios de ameaça de morte (envolvendo ameaças verbais ou com a utilização de objetos ou armas letais, e quais); relatos de agressão física; posse de arma de fogo pelo agressor ou acesso fácil a esse tipo de armamento; existência de filhas e filhos e se a violência também os atinge; e elementos como dependência econômica e a existência de rede de apoio, que permitirão traçar, nos casos mais graves, estratégias para retirá-la do convívio com o agressor.

> *Nessa parte de avaliar a **quantidade** de risco, a gente vai fazendo algumas perguntas (...) mas assim, eu tento não seguir um roteiro (...) ao longo do que ela vai me falando eu vou encaixando aquilo no que ela tá dizendo. Então eu tento perceber isso né? Se tá na casa do agressor, qual é... não é uma escala, mas qual o **nível** dessa violência, se é mais violência psicológica, mais violência física...se é violência física, como que tá isso né? Se já tá aquela coisa escancarada que ele já bate nela no meio da rua (...) ou se é dentro de casa mesmo, longe de todo mundo. (...) Uma coisa importantíssima: saber se tem acesso a arma de fogo. Se ele tem ou se ele tem facilidade de conseguir (...) Dependendo do quão próxima ela mora da casa a gente vai avaliar com ela se isso é um fator de risco (...) tem algumas que moram ali perto que a gente tenta buscar essa conversa, de...'como vai ser você vir? Ele vai te ver no trajeto? Isso é perigoso, isso não é?' (...) E aí, então, quando ela preenchendo todas essas lacunas, então: o cara tem fácil acesso a arma de fogo, já ameaçou com faca (...) já tentou enforcar (...) e ela ainda tá na casa, aí eu sou objetiva: "ó, olha, então, pelo o que você tá falando o risco é muito sério". A gente fala da questão do ciclo da violência, de que ele vai ficando menos espaçado, que isso é também...demonstra que a situação tá piorando cada vez mais, e que isso é mais risco. E aí, dependendo da situação, eu já falo a real: "ó, eu tô identificando que tem um risco muito grande, né? A gente vê as notícias...feminicídio não é marketing, é real, acontece. Você tá em risco". (Entrevistada 2, psicóloga)*

Os fatores de risco e sua combinação podem variar caso a caso, o que justifica a preocupação apontada de forma reiterada pelas trabalhadoras de se avaliar individualmente a situação de cada mulher. Entretanto, percebe-se que as etapas e os fatores elencados pelas trabalhadoras para a avaliação de risco são definidos a partir do reconhecimento de que existem elementos comuns às situações de violência doméstica, identificados tanto pelos relatos de seu cotidiano de trabalho como indicadas por dados e pesquisas. Como exemplo, o fato de que as agressões podem (e tendem) a se tornar cada vez mais corriqueiras e mais letais ao longo do tempo, ou o fato de que as ameaças de

morte e o acesso a armas brancas e de fogo são considerados pontos críticos, já que recriam cenários típico e conhecidos de violência letal e risco à vida[43].

Para as trabalhadoras, a avaliação de risco deve ser feita levando em conta a percepção da mulher que está em atendimento sobre a situação na qual está inserida. A "escuta" e a "validação" do que é compartilhado pela mulher no atendimento devem ser considerados para a avaliação: *"essa avaliação de risco é feita a partir dos elementos que ela traz e a partir do sentimento dela".*

> *Essa identificação de risco, ela é muito complicada, ela é muito difícil, porque a gente só tem o que a mulher traz. E a coisa mais importante pra nós no atendimento às mulheres é a* ***escuta*** *do que ela tá dizendo e a* ***validação*** *daquilo que ela tá dizendo. Então (...) a nossa avaliação de risco é com base nisso: se ela me diz que ela tem medo de voltar pra casa e que ela acredita que se ela voltar ele pode matá-la...ela está em risco. Se ela me diz, que ele tem uma arma, e que muitas vezes ele já botou a arma na cabeça, na cara, e disse que ia matar, que ele costuma pegar uma faca (...) e ela tem muito medo que isso aconteça em algum momento, e que naquele momento ela tá sentindo (...) que pode acontecer...é risco. Então essa avaliação de risco é feita a partir dos elementos que ela traz e a partir do sentimento dela. Do medo que ela tem, do que ela traz, dessa relação. Então, a gente não vai ouvir o cara pra entender se ele pode matar ou não. Então, toda a nossa avaliação, todo atendimento que a gente faz com relação à mulher é a partir do que ela traz e sempre* ***acreditando*** *(frisando a palavra) e considerando tudo que ela diz. Então, nada de achar que ela pode estar inventando, nada de achar que que ela pode estar enganada...porque se ela já trouxe. O medo é muito claro no olhar da pessoa...no jeito que ela fala...quando elas procuram o serviço, com essa demanda, é porque a coisa, pra elas, já chegou no limite. Então a avaliação do risco é feita a partir desses instrumentos que ela traz, dessa fala dela.*
> (Entrevistada 1, assistente social)

A identificação de um alto risco em um determinado caso não precisa levar obrigatoriamente a um abrigamento. As trabalhadoras narram buscar alternativas antes de iniciar o processo de abrigamento junto com a usuária, mapeando alternativas para garantir sua segurança. Nesse sentido, buscam identificar se essa mulher possui uma rede de apoio, como família ou amigos, alguém que possa abrigá-la em um território diferente, por exemplo. O abrigamento é uma alternativa para as mulheres que não possuem rede de apoio, ou que, por algum motivo, não podem acioná-la. É parte do atendimento ajudá-la a traçar alternativas caso não seja possível retornar a sua casa ou a seu local de convivência comunitária.

> *Se a gente como mulher identificar: 'estou em risco de morte', aí é pensar: 'cê não tem condições de voltar pra casa', então, como é que a gente vai articular, tem família, que possa ser acionada? e que ela entenda que ela vai tá em segurança, porque o cara não sabe o endereço, enfim, então a gente aciona. Ah, não, então não é isso, precisamos abrigamento, então como é que a gente acessa os espaços institucionais? Onde estão as crianças? Então a gente vai*

[43] Armas "brancas" e arma de fogo representam, respectivamente, o primeiro (58% dos casos) e segundo (17% dos casos) objeto mais utilizados nos crimes de feminicídio (FBSP, 2019). Conjuntamente, o feminicídio íntimo não ocorre de forma isolada, o crime costuma ser "um contínuo de violência. Antes de ser assassinada a mulher já passou por todo o ciclo de violência, na maior parte das vezes, e já vinha sofrendo muito tempo antes" (GALVÃO, 2015).

> *conversando com ela pra ir organizando também alternativas que (a situação) vai demandar, entendeu?* (Entrevistada 3, coordenadora)

Uma das entrevistadas pontuou a importância de vincular a *escuta* das mulheres atendidas a seus conhecimentos técnicos, produzidos tanto a partir da experiência de atendimento quanto por um acúmulo teórico do problema da violência para a avaliação de risco. No trecho destacado, a trabalhadora demonstra uma percepção crítica da construção das práticas de trabalho a partir de uma reflexão sobre a importância de construir uma concepção de avaliação de risco que considere as vontades e percepções individuais de cada mulher, mas que não exclua a experiência de trabalho construída, já que muitas vezes, é essa experiência com situações similares que permitirá, valendo-se da escuta ativa, identificar uma situação de alto risco antes não percebida.

> *Olha, acho que o tempo também dos Serviços, da leitura, da literatura discutindo isso, não acho que a gente possa ignorar. Então, eu sempre fico meio assim quando as meninas falam: quem fala do risco é a mulher. Por isso que eu falo que a escuta que a gente faz é uma escuta radical, ela é uma escuta ativa. Então, por exemplo, eu posso ter mulheres que vão chegar lá e que vão conseguir verbalizar que ela tá com medo, que ela não tem como ir pra casa, enfim, são perguntas mínimas que a gente tem que fazer pra qualquer mulher que chegue, se tá tudo bem... à medida que ela falando, vai relatando, a gente vai conversando. Agora, tem situações que a gente precisa se atentar, que a mulher chegou... tá com medo, mas diz que não quer ir pra um abrigo, mas ela fala que o cara já quebrou o braço dela, já atropelou, que é um cara que tem faca em casa... são coisas que a gente tem que lembrar de perguntar... Ele tem alguma coisa em casa? Você sente medo? Ah, mas ela sente medo, mas, mesmo assim, não consegue falar. Isso, pra mim, é a gente dizer pra ela: Olha, eu acho que é bem arriscado. Se você puder ir pra um abrigo; você pode ir pra um outro lugar, você tem algum parente de apoio? Então, eu acho que a gente tem uma condição de avaliar junto com ela. Eu acho que não dá pra anular a nossa função aí. nossa função, já que a gente tá como trabalhadora ali tem essa escuta e as várias escutas nos ajudam a ter um termometrozinho junto com elas, né? Então dizer: olha, a situação eu acho arriscada. Que que cê acha de ir pra outro lugar, cê tá trazendo que tem medo, eu acho que você tem razão, mesmo, né, ele já fez isso na frente de outras pessoas... (Entrevistada 5, coordenadora)*

Por fim, as trabalhadoras relataram que há casos em que as mulheres, mesmo se sentindo em risco ou alertadas sobre o risco que podem estar correndo, decidem se manter na relação, ou não aceitam a indicação de abrigamento. Nesses casos, não há por parte das trabalhadoras nenhuma tentativa de forçar o cumprimento de suas orientações. Baseadas na valorização da autonomia de decisão da mulher no seu processo de trabalho, elas relatam respeitar a decisão da mulher e buscar alternativas para que ela continue em contato com o serviço, a fim de manter o vínculo com a equipe e o espaço de atendimento, de maneira a seguir acompanhando o caso e mantendo um local de referência para o qual a mulher possa retornar ou acionar caso decida mudar sua decisão.

> *Só que se ela disser, tudo bem mas eu quero voltar pra casa. Ela vai voltar. E aí a única coisa que a gente tenta é fazer com que ela não deixe de frequentar o serviço. Então, "ah, cê quer voltar pra casa? Então tá. Então vamo*

> *continuar, vamos marcar pra gente conversar de novo? Cê gostou de vir?", alguma coisa assim....a gente tanta, ir aos poucos. Se ela fala que...sei lá, "ah, eu não quero ser atendida mais eu não quero ser atendida, mas eu preciso ver o negócio do meu benefício" "ah, então vamos marcar, você traz seus documentos a gente liga lá no CRAS, a gente faz, a gente vê. Pra ir tentando estabelecer esse vínculo com ela* (Entrevistada 2, psicóloga).

4.4.1.5. Os grupos: *"O grupo pra mim é uma experiência diferente dentro de uma realidade comum, dentro de um cotidiano comum de atendimento"*

As atividades em grupo constituem um formato específico de experiência oferecida no serviço que se diferencia do atendimento técnico e das oficinas. A formação dos grupos é uma decisão individual de cada serviço, não constituindo uma obrigatoriedade prevista na política da assistência social.

A dinâmica dos encontros e os conteúdos são definidos pela equipe e podem surgir tanto a partir de demandas que emergem no dia a dia, como algum grupo de orientação sobre um tema específico de interesse das usuárias, por exemplo, como a partir de propostas pelas profissionais: *"enfim... então, tem uma construção que vai desde uma norma que estabelece o que a gente tem que fazer, mas que a gente constrói ouvindo as mulheres e entre as trabalhadoras."* (entrevistada 3).

Nos casos analisados, os relatos sobre os grupos revelaram dois focos principais: os grupos de caráter formativo, no sentido de educação em direitos e temas que as usuárias apresentam interesse, como direito da família ou acesso a programas de benefício social; e os grupos de caráter mais reflexivo, como o grupo social coordenado por uma das assistentes sociais entrevistadas, que acontece há sete anos com as usuárias da casa, relatado a seguir como um caso que se destacou nas entrevistas.

O caso do caderno de memórias

Em uma das entrevistas, o relato da assistente social sobre sua experiência com o grupo social desenvolvido com as usuárias é simbólico para percepção do modo como as trabalhadoras buscam inovar suas práticas de trabalho a fim de oferecer às mulheres novas ferramentas para lidar, não apenas com as situações de violência, mas para acessar suas próprias histórias de vida.

O grupo existe há sete anos e surgiu como uma iniciativa da assistente social juntamente à sua equipe.

> *Esse grupo começou com o intuito de orientação, sobre bolsa família... direitos oficiais, né? Sobre bolsa família, todas as políticas públicas que envolvem as mulheres, então por exemplo, a gente falou sobre DDM em um determinado momento, a gente falou sobre fluxo da delegacia, sobre defensoria, falou sobre... aí a gente convidou, convidamos a advogada da casa na época, pra falar sobre questões de divórcio, algo meio orientação coletiva? Depois de uns 3, 4 anos, não tem muito o que você ficar orientando, né? Porque, pô, é o mesmo grupo né? Você tem que se inovar* (Entrevistada 4, assistente social)

A trabalhadora utiliza a escrita como uma ferramenta do seu trabalho com objetivo de acessar a memória e propor discussões e reflexões para o grupo. A partir dos relatos de experiências trazidos pelas mulheres, a assistente social assume um papel de "tradutora" daquilo que surge no grupo, buscando provocar debates e reflexões sobre violência, gênero, desigualdades de classe, regionalidade, relações familiares, sexualidade, trabalho doméstico, entre outros. Trata-se de questões que envolvem discussões complexas que, muitas vezes costumam ser abordadas de forma excessivamente abstrata e descolada da realidade. A mediação oferecida pela trabalhadora, envolvendo as memórias, as escolhas e as histórias e o que ocorre no mundo social permite oferecer às mulheres "uma lente mais grossa para enxergar a realidade".

> *Mas recentemente, a gente decidiu começar a escrever sobre emoções, sobre nossas histórias, **as trajetórias das nossas memórias**, num caderno que a gente intitulou como um Diário de Emoções. E elas começaram a escrever esse diário, e são todas mulheres que vivenciam a violência até hoje, ou que já vivenciaram a violência e que isso pra mim é muito emblemático, porque você pensar que tem mulheres que estão na casa há 10 anos e que entra e sai do ciclo, da espiral da violência... isso é muito... muito duro. Então, precisa dar um novo sentido à entrada e saída dessa espiral da violência, então a memória, ela é muito importante, e **como as mulheres vão amadurecendo nesse processo de enfrentamento da violência**. Então, as mulheres que estão nesse grupo são mulheres alfabetizadas, então eu usei isso como uma ferramenta importante, porque a gente tem mulheres que não são alfabetizadas, ou que estão analfabetas funcionais, que não têm compreensão de leitura e escrita. (...) então em 2018 a gente começou a escrever esse diário de memorias, então, como elas chegaram até aqui, porque muitas não são daqui, como foi a infância delas em seus estados, como era a relação dos pais, se existia violência nessa relação, como elas enfrentavam essa violência, ou viam essa violência se materializar na vida delas, por que elas casaram com as pessoas com quem elas estão? Quanto tempo foi esse namoro? Por que foi um namoro tão curto? Ou o porquê de uma relação tão relâmpago, porque a maioria namora 3 meses e já casa, a maioria...Mas aí isso tem um porquê, e aí quando a gente começa a escrever, muitas se casaram cedo, de uma maneira urgente porque não aguentavam a violência do pai dentro de casa, ou uma violência do irmão, pra fugir da fome, uma série de elementos, que aí, nos cadernos, elas vão trazendo. E aí **a minha função é ir traduzindo**. **Então elas vão escrevendo e eu vou tentando traduzir, a partir da minha formação, da minha leitura,** eu sempre falo, não é um grupo terapêutico, porque o serviço social não faz terapia, quem faz terapia são os profissionais que podem fazer terapia, e não é o assistente social. Mas é um **grupo reflexivo**, que a gente consegue olhar, colocar uma lente mais grossa para olhar a realidade. (...) a gente foi conversando sobre isso ne. Sobre a escrita, sobre as dificuldades, sobre as prioridades, sobre a dinâmica da vida, sobre a rotina do trabalho doméstico, então a gente conversou muito sobre trabalho doméstico, conversou muito sobre sexualidade...."* (Entrevistada 4, assistente social)

Ao propor a escrita e o desenvolvimento do *diário de emoções,* a trabalhadora utiliza a memória como ferramenta para a reconstrução individual das histórias pessoais que, quando compartilhada, abre espaço para que as mulheres identifiquem pontos em comum entre suas trajetórias, compreendendo que aquilo que a afeta individualmente não se limita à sua experiência. A atividade permite um processo reflexivo sobre as escolhas e decisões de cada mulher ao longo da vida.

O compartilhamento da experiência vivida entre mulheres pode contribuir para a construção de autonomia e capacidade de agência, pois permite o desdobramento de reflexões sobre as formas como a construção de preferências e das identidades das mulheres são fundamentadas por padrões sociais construídos sobre desigualdades de gênero (BIROLI, 2012; MACKINNON, 1989).

Mackinnon (1989) pontua que o compartilhamento de relatos de experiências no contexto dos grupos de mulheres constitui um processo de conscientização coletiva sobre o lugar social de mulher no mundo. Há assim a possibilidade de revelar o tipo de mundo que habitam socialmente e compartilhar impressões sobre o que sentem por habitá-lo, as formas como são sistematicamente privadas de si mesmas e de que modo este processo de privação constitui socialmente a experiência de mulheridade

Se os silêncios de muitas mulheres em situação de violência são aprendidos como resultado de um processo de socialização de gênero (SAGOT, 2000), a escrita aparece como recurso que oferece "dar voz" a essas mulheres e contribui para o seu processo de construção de autonomia.

Para bell hooks (2019b), a significação da escrita marca um rito de passagem de "*objeto*" a "*sujeito*", o indivíduo deixa de ser aquele que tem suas histórias definidas e criadas por outros, passando a ser ela(ele) mesmo quem tem o direito de definir suas próprias realidades e nomear suas histórias: "Apenas como sujeitos podemos falar. Como objetos permanecemos sem voz" (hooks, 2019b: 45). Assim, a escrita aparece como uma forma de recuperação da voz, das memórias e de reconstruir sua própria história.

Nessa experiência específica dos cadernos se aliam a escrita e o compartilhamento de experiências, potencializando as reflexões entre as mulheres e abrindo caminhos para a construção de processos subjetivos e coletivos sobre si mesmas.

4.4.2. Estratégias de Cuidado do Trabalho e das Trabalhadoras

4.4.2.1. Trabalhar *"na escuta"* e seus efeitos sobre as trabalhadoras

Um tema ainda pouco explorado nas análises sobre as políticas públicas de enfrentamento e atenção à violência se destaca nas entrevistas: O que significa para as trabalhadoras lidar cotidianamente com situações de violência? Quais os efeitos gerados sobre elas por ocupar o lugar da *escuta* da violência?

A seguir foram destacados alguns trechos significativos das entrevistas nos quais as trabalhadoras contam suas percepções sobre o que significa trabalhar com atendimento de casos de violência.

> *acho que é uma coisa angustiante. e pra quem tá no serviço público e faz essa escuta (...) O fato é que a gente foi aprendendo...porque colocam a gente num lugar que 'ah, a responsabilidade é da mulher'. Ah! Ela já sabe que é responsabilidade dela!* (se referindo ao risco que a mulher corre caso não queira deixar o local de convívio com o agressor). *Não precisa assinar nada, mas a gente também precisa tá atento e dizer pra ela os perigos, né, porque também nós não somos responsáveis pela...morte de nenhuma das mulheres, mas acho que isso fica muito presente na cabeça...das trabalhadoras, assim... Quando eu entrei na casa foi muito difícil. Foi um choque. As minhas primeiras semanas, uns meses, foram histórias muito violentas. E na primeira semana que eu tava, a gente fez um atendimento muito grave e a mulher foi praticamente obrigada a fazer um boletim de ocorrência...naquele momento eu tinha muito pouco conhecimento, mas aquilo já me trazia uma angústia, mas foi obrigada porque no Abrigo era assim, né? Tudo o que ela não queria era ter contato com polícia, mas foi obrigada a ter. Foi um atendimento muito tenso, então, a gente tava, meu, será que a gente fez certo, não fez certo? E também nessa semana uma mulher que foi atendida na casa. antes de mim, ela foi assassinada... pelo ex-marido e tinha medida protetiva e tudo, então foi bem punk. Mas no caso da casa a gente tinha um acompanhamento, então eu nunca estive sozinha (Entrevistada 5, coordenadora)*

> *Chegou uma época que eu tava até evitando estar toda semana no projeto das Promotoras Legais Populares, porque era ouvir violência, lidar com violência de segunda a sábado e domingo ainda chegava demanda por telefone, coisas assim, então... é isso, a todo momento eu estou falando sobre isso. E não melhorou, por mais que eu tenha tomado essas decisões, enfim... não melhorou! Porque é isso, o Brasil é o país que mais mata mulheres (...) então, assim, é a todo momento estar falando sobre isso (Entrevistada 3, coordenadora)*

A percepção das trabalhadoras é de que o tema da violência também as atravessa diretamente. Particularmente por sua condição de mulher, pode haver, o reconhecimento de situações de violência que elas mesma possam ter vivido ao longo da vida, o que reforça a necessidade de que haja mecanismos de cuidado que considerem os impactos que o tema pode gerar sobre as trabalhadoras, tanto em um nível mais subjetivo, quanto no exercício de suas funções.

Na ausência de processos institucionais que garantam as condições de trabalho apropriadas, as equipes dos centros criam de forma autônoma mecanismos que contribuem para a qualidade do seu trabalho diário e para a qualificação dos

atendimentos. A supervisão técnica, o trabalho em equipe e a articulação em rede são citados como mecanismos que contribuem positivamente para o cotidiano do trabalho.

Compreendendo os impactos que o exercício de suas funções pode ter, há um esforço de incluir o aspecto reflexivo nas suas práticas de trabalho. Reflexões sobre o problema da violência de gênero e sobre o lugar que ocupam no contexto dos atendimentos aparecem como uma preocupação das trabalhadoras, tanto para evitar a reprodução de padrões opressivos e revitimizantes sobre as mulheres atendidas como para compreender as formas com que são impactadas pelo trabalho cotidiano.

> *Como a gente entrou num serviço que nos toca diretamente, essa é uma discussão que a gente fazia, que nós somos mulheres e nós somos atravessadas pela mesma lógica violenta, porque a gente ora faz um lado de opressor, outra hora do oprimido, esse era o grande desafio do nosso trabalho o tempo todo, a gente tinha clareza que a gente tava nessa corda bamba o tempo todo, então isso também nos desafiava a pensar, estudar, discutir e isso virou, como se diz, meio que um pressuposto do trabalho. Eu não consigo pensar e, talvez, a gente tenha trabalhado sempre com essa perspectiva, que não dá pra pensar esse trabalho sem o* ***aspecto reflexivo****. Por isso eu te digo: tem alguns herdeiros dessa história, nem todo mundo (...) a gente sempre fez isso, como é que eu sou atravessada nesse atendimento? porque o tempo todo a gente tinha que estar repensando a nossa prática, né? porque a gente era capturada em algumas coisas complicadas (...) Porque a gente é mulher e também foi construída numa sociedade desigual***.** (Entrevistada 6, psicóloga)

A supervisão técnica é um dos principais instrumentos citados por diferentes entrevistadas para o suporte e cuidado das equipes e para a melhor condução dos casos, já que permite a discussão conjunta e acompanhada de uma profissional com experiência no tema:

> *(...), quando eu entrei já tinha, desde antes, existia supervisão técnica. Mas não pela prefeitura. A organização pagava uma supervisão, uma professora, doutora inclusive, que discutia gênero, coordenou durante muitos anos o Vem Maria, lá em Santo André. Então, até 2015 nós tivemos supervisão com ela. E isso é o nosso diferencial, e isso nos ajuda a olhar pro CDCM para além da caixinha técnico operativa instituía pela política de assistência (...) então, ela ajudava muito a gente nessas relações interpessoais, e segurava o bonde nesses casos. Então faz uns três anos que a gente tá sem, que não tem dinheiro pra pagar mais, mas ela deu um suporte pra equipe muito grande, né? (...) Então, acho que isso é... tipo fundante, pro trabalho da Casa, de segurar essa barra, assim, essa angústia, mas que, com o tempo, a gente precisa ir conversando e amadurecendo, né? Então, discutir os casos, tanto com ela era importante, como com a equipe. a gente discute sempre todos os casos, as dificuldades que têm entre a gente, dificuldade em relação a outros órgãos, a gente pensa muito coletivamente meios de lidar com as situações. Isso foi uma premissa que a gente foi aprendendo (*Entrevistada 5, coordenadora)

A supervisão aqui referida é a supervisão técnica para qualificação profissional da equipe, que inclui a discussão de casos e a reflexão sobre o trabalho, realizada, preferencialmente com profissionais que possuem conhecimento sobre o tema. É importante destacar essa diferença pois pela política da assistência social há supervisão técnica realizada pelas Supervisões de Assistência Social (SAS) do território, a qual,

entretanto, funciona mais como um mecanismo de fiscalização e controle do trabalho das organizações sociais do que no sentido de qualificação profissional da equipe do serviço[44].

Sem a possibilidade de contratar uma profissional para a supervisão técnica por falta de recursos, as trabalhadoras relatam desenvolver alternativas autônomas para o fortalecimento da equipe, que incluem formações internas sobre temas de interesse da equipe com convidadas externas. Uma das coordenadoras relata a importância de as trabalhadoras contarem com acompanhamento psicoterapêutico individual e, como uma forma de incentivo, busca conciliar os horários de atendimento para que elas possam incluir essa atividade na sua rotina:

> *Então... é... isso é que é meio foda, porque, primeiro, uma coisa que a gente não tem, que haveria uma possibilidade, era pensar na contratação de novas profissionais pra essa supervisão técnica. Alguém pra quem a gente pudesse levar alguns casos mais difíceis, pensar o cuidado da equipe, tô pensando, assim, no coletivo aqui. Então, não tendo isso, o que eu tento, pelas nossas iniciativas, é garantir o espaço de formação, ainda que bimestral no Serviço, a partir dos contatos que a gente tem. (...) a (convidada) já veio aqui, pra falar um pouco do histórico, né, das mulheres, da luta por direitos, a (convidada) já veio aqui, pra trazer um pouco da História das mulheres negras, essa resistência, então os esforços meio que de promover esse fortalecimento da equipe. Lógico que agora... a gente não dispõe de recursos pra isso, então tem que ser muito na solidariedade, na camaradagem, nessa articulação, mesmo (...) é... pra além disso, terapia, né? (risos) e incentivo que as companheiras que trabalham aqui tenham também os seus espaços terapêuticos, e a gente tem isso até de flexibilizar, isso não é oficial, né, mas até ter que flexibilizar horário pra que possam inserir a terapia na rotina delas. (...) O que a gente tenta fazer é isso, é espaço coletivo e a gente tentar o apoio mútuo, mas não é nada pela tipologia do Serviço (...) eu não posso contratar uma profissional que faça esse suporte, porque eu não tenho de onde mobilizar esses recursos, entendeu?* (Entrevistada 3, coordenadora)

Outro aspecto do cuidado que surgiu nas entrevistas, mas que, principalmente, foi identificado a partir da análise dos documentos da Comissão das Redes, especialmente

---

[44] A supervisão técnica prevista pela política de assistência social opera na fiscalização e controle dos serviços prestados por meio das parcerias com OSC. A instrução normativa (IN) Nº 5 de 31 de agosto de 2018 da SMADS é o principal documento normatizador da supervisão técnica dos serviços públicos socioassistenciais prestados pela secretaria nos termos do MROSC (Lei 13.019, de 31 de julho de 2014). De acordo com a IN, a supervisão técnica deve operar "na referência e articulação junto à rede de serviços socioassistenciais do território", incluindo a gestão das parcerias com OSC e pode incluir instrumentos distintos de supervisão. A mais comum relatada pelas trabalhadoras é a **visita técnica** "que consiste na supervisão presencial do serviço socioassistencial" pelo Gestor da Parceria orientado pelos "indicadores qualitativos da execução da parceria (...) para fins de monitoramento e avaliação". A supervisão técnica no sentido referido pelas trabalhadoras está prevista na IN da SMADS como "horas técnicas" (entendido como serviços contratados **pelas organizações parceiras**, previamente autorizadas pelo Gestor da Parceria, visando à qualificação profissional do quadro de recursos humanos da parceria, que guardem relação com o serviço socioassistencial prestado). Desse modo, as horas técnicas não estão previstas como prerrogativa dos serviços da assistência, não há recursos destinados para horas técnicas ou processos formativos. Se contratadas, devem ser feitas autonomamente pela organização conveniada.

Já a Nota Técnica dos CRMs prevê a supervisão no sentido referido pelas entrevistas: um "meio para as profissionais aprimorarem seu próprio trabalho" e recomenda a contratação de profissionais sensíveis às questões de gênero.

no decorrer do ano de 2020 é o contexto de precarização dos serviços que gera impactos diretos nas condições de trabalho e de saúde das profissionais dos serviços de atendimento. O contexto relatado pelas entrevistadas é de precarização das condições de trabalho, pouco suporte para o cuidado e a proteção, inclusive física, adequados das profissionais. São relatados episódios de assédio moral pelas organizações conveniadas e pela gestão e um cotidiano de trabalho que se torna um "eterno apagar de incêndios" (SILVEIRA, 2006).

O documento mais recente da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, de outubro de 2020, apresenta uma manifestação pública de repúdio à precarização dos serviços de atendimento. No documento as trabalhadoras denunciam as recentes demissões arbitrárias e injustificadas de trabalhadoras coordenadoras de importantes serviços de atenção na cidade e alertam para a preocupação em relação ao agravamento das condições de trabalho a elas impostas e os impactos gerados sobre as trabalhadoras, perguntando: *"Como é possível garantir um atendimento digno e qualificado às mulheres em situação de violência, que buscam ajuda e apoio nesses serviços, sem garantir às trabalhadoras, também mulheres, respeito, valorização e tratamento digno?"* (REDES, 2020).

Na carta, as trabalhadoras relatam um processo de "sucateamento dos serviços": precarização, atrasos nos repasses das verbas, demissões, remoções, não reposição de profissionais, decisões injustificadas, assédios e ausência de escuta e diálogo democrático, transparente e aberto. E apontam com preocupação o adoecimento de muitas mulheres trabalhadoras dos serviços conveniados e da administração direta, resultado deste processo (REDES, 2020).

Processos formativos: *"A gente constrói o conhecimento mesmo por nós"*

É a partir do cotidiano do atendimento e das demandas trazidas pelas mulheres usuárias do serviço que novas questões se apresentam e motivam a busca pela qualificação do trabalho a fim de garantir as respostas adequadas para as necessidades, demandas e interesses que as usuárias trazem para o serviço: *"nessa escuta diária que permite olhar pras políticas e dizer: 'para, não tem nada'. Isso não serve pra o que essa grande massa de mulheres tem vindo aqui procurar."* (entrevistada 5).

Pontuando a limitação das normativas da assistência social na oferta de respostas consistentes para os casos, as entrevistadas relatam recorrer a fontes alternativas para qualificar seu trabalho. São citados como documentos de referência os planos e programas nacionais do período da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, especialmente

a Norma Técnica dos Centros de Referência e a Política Nacional de Enfrentamento, produções teóricas sobre violência contra as mulheres e a própria reflexão coletiva que desenvolvem na rede de enfrentamento.

> *por não ter nada muito delimitado, é muito bom e é muito ruim. Porque quando você tem uma equipe muito massa que, modéstia parte, é o que a gente tem, a gente vai correndo atrás de outros materiais. Então, a gente vai ler estudiosas mesmo da questão da violência...(...) a gente não vai atender porque as deusas quiseram, né? A gente vai estudar as questões de gênero, vai falar as coisas com perspectiva de gênero, raça e classe. Por outro lado, nos outros equipamentos, a coisa não é bem assim... então, como* ***é muito livre*** *acaba que cada uma faz de um jeito. (...) eu acho que é da trajetória da profissional, da trajetória da coordenação, e do sistema que a gente tem como um todo. Porque a gente não tem um projeto de capacitação legal pras profissionais, a gente não tem um salário legal suficiente pra que as profissionais possam fazer curso (...) E aí a gente não tem o mesmo direcionamento em todos os serviços. E isso é muito ruim. E não só no CDCM, né? Quando a gente vai pra defensoria, pro ministério público, é a mesma coisa." (Entrevistada 2, psicóloga)*

Atentas às dinâmicas do território e ao perfil das mulheres que frequentam o serviço, as trabalhadoras buscam adaptar suas práticas de atendimento e as atividades coletivas a partir das demandas das usuárias: "a partir do que as mulheres trazem pra nós, a gente começa a identificar que a gente precisa se aprofundar" (entrevistada 1).

Essas iniciativas podem ocorrer individualmente ou de maneira coletiva. Individualmente, todas as entrevistadas relataram participar de cursos e grupos de estudos sobre temas como violência contra as mulheres, teoria feminista e teoria de gênero, relações raciais e racismo, migrações, direitos humanos e direitos das mulheres.

Coletivamente, as entrevistadas mencionam a organização de encontros formativos realizados tanto internamente para a equipe do serviço como no âmbito da rede de enfrentamento. Os temas para discussão são escolhidos sempre a partir de lacunas identificadas pelas trabalhadoras no trabalho. Para essas formações são convidadas profissionais da rede do território ou especialistas de referência no tema.

Uma entrevistada comenta a importância das formações profissionais para a compreensão da perspectiva de gênero para que os profissionais dos serviços especializados possam desenvolver um olhar afinado que considere as dinâmicas de gênero para o atendimento das mulheres:

> *elas não estão aqui como elas estariam trabalhando com outro público, de... sei lá... homens e mulheres idosos, homens em situação de rua... não! é uma outra coisa! então, tem uma especificidade. E aí, por isso que eu acho que a gente tenta trocar esses espaços formativos, não só o de suporte emocional, psicológico, mas também os espaços formativos dentro da casa (...) permitir, fomentar que as companheiras, eu e as companheiras, estejamos participando de seminários, de palestras que a Rede oferece. Então, com a liberação da trabalhadora pra poder estar nesse espaço, também entender que isso é muito importante, e que não tem aquela coisa de produção, produção, 8 horas de trabalho com 8 atendimentos, um atrás do outro, né, porque isso também não*

> *é colaborar com a saúde mental das trabalhadoras, precisa ter espaço entre os atendimentos, espaço pra fazer articulação, espaço pra gente pensar, espaço pra gente se reunir, discutir caso* (Entrevistada 3, coordenadora)

Esta pesquisa teve a chance de acompanhar dois encontros formativos da Rede Leste de Enfrentamento. O primeiro encontro discutiu a violência contra as mulheres e racismo, e coordenado por uma trabalhadora de um dos centros do território. A trabalhadora apresentou o tema e, a partir das suas experiências de atendimento, provocou o debate sobre o papel do racismo na experiência de convivência com a violência por mulheres negras. Nesse encontro, para além da experiência das mulheres atendidas pelas trabalhadoras, elas mesmas puderam discutir sobre racismo e sua vivência enquanto mulheres negras.

A segunda experiência, o Encontro de Mulheres da Rede Leste de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ocorreu em novembro de 2019. Em sua terceira edição, o encontro reuniu trabalhadoras de diferentes serviços que compõem a rede de enfrentamento da Zona Leste (trabalhadoras dos CDCMs, servidoras do judiciário, como o NUDEM e as trabalhadoras da Defensoria do território), além de mulheres usuárias dos serviços.

A partir dos temas discutidos durante as reuniões da rede, dois pontos foram escolhidos para o debate: a territorialização do atendimento e a religião. Foram convidadas uma assistente social ex-trabalhadora da Rede Leste para debater o tema da territorialidade e uma cientista social membra do Evangélicas pela Igualdade de Gênero para falar sobre violência e religião.

É a partir do reconhecimento de demandas específicas que surgem nos atendimentos que: *"A gente constrói o conhecimento mesmo por nós. Aquilo que é nosso interesse, a gente entende que é importante, a gente conhecer sobre o atendimento às mulheres e a gente vai fazendo coisas que vão qualificando nosso trabalho."* (entrevistada 1).

Alguns temas se destacaram nas entrevistas como exemplo de assuntos que surgem no atendimento e que as trabalhadoras identificam a necessidade de aprofundar, como exemplo do tema da saúde mental e medicalização da violência relatado por umas das assistentes sociais:

> *A gente tá sempre estudando sempre sobre a temática (da violência contra as mulheres), porque é uma temática extremamente complexa mesmo. E o serviço social, por exemplo, não há normas específicas para o atendimento a mulheres em situação de violência, as coisas são muito mais genéricas né (...) por exemplo, a especificidade do serviço é uma outra coisa assim, que as normas técnicas não dá! Não tem nada! (...) é meio uma construção mesmo. A gente constrói o conhecimento mesmo por nós. Aquilo que é nosso interesse, a gente entende que é importante, a gente conhecer sobre o atendimento a mulheres e*

> *a gente vai fazendo coisas que vão qualificando nosso trabalho (...) a partir do que as mulheres trazem pra nós, a gente começa a identificar que a gente precisa se aprofundar. Por exemplo, saúde mental. É algo que a gente identifica muito que a gente precisa aprofundar o debate sobre a saúde mental das mulheres que é algo que, pelo menos a mim...assim, isso falando pessoalmente, me angustia bastante isso da saúde mental das mulheres, quando eu estou no atendimento com elas. É muito utilizado (a saúde mental) pelo machismo pra desqualificar o discurso da mulher. Então, essa desqualificação por uma* ***questão de saúde mental é angustiante porque ela sofre inúmeras violências e ela é vista como...entre aspas né, como a louca que tá inventando históri****a. Então um negócio bastante difícil* (Entrevistada 1, assistente social)

4.4.2.2. As articulações em rede: *"se não fosse esse espaço a gente já teria sucumbido individualmente"*

A atuação em rede e o trabalho em equipe também são citados como elementos importantes para a sustentação do trabalho, não sendo todos os serviços que participam ativamente desse tipo de articulação, já que, como exposto anteriormente, as redes de cada território têm sua dinâmica própria. A rede leste de enfrentamento é uma das mais ativas e combativas do município. A ligação com movimentos sociais de mulheres do território, a história dos serviços da região e a própria trajetória de lutas sociais da zona leste são elementos citados pelas trabalhadoras para caracterizar a construção de uma rede bem articulada e propositiva.

A rede leste é integrada por serviços especializados, como os centros de referência, por representantes de órgãos do poder judiciário, como o NUDEM da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o GEVID do Ministério Público Estadual.

A rede é referida pelas trabalhadoras como, "*um espaço de respostas coletivas",* "*um movimento das trabalhadoras*". Dentre as atividades realizadas pela rede leste se destacam as reuniões mensais, os eventos como encontros, debates e seminários formativos internos para suas trabalhadoras e a sua articulação política, com a produção de documentos técnicos e manifestações coletivas sobre temas que impactam seu cotidiano de trabalho.

As respostas coletivas, segundo uma das assistentes sociais entrevistadas, são fundamentais como estratégia de proteção das trabalhadoras às situações de assédio moral às quais muitas relatam serem submetidas nas organizações sociais ou na própria administração municipal, como apontado anteriormente:

> *Acho que a rede leste ela tem uma importância sem igual. A rede leste é uma das redes mais combativas dentre as outras redes. E também porque a rede que concentra os serviços mais antigos da cidade, são serviços que contém que tem uma história muito longa nessa discussão. (...) acho que a questão central é como a gente consegue se ver em rede, dar respostas de maneira coletiva (...)porque se não fosse esse espaço a gente já teria sucumbido individualmente cada um. Porque o assédio é muito grande (...) e as repostas sempre foram coletivas. Então a resposta sempre foi pela rede. Porque não dá*

> *pra gente personificar, pessoalizar, neste momento ne? A gente fragiliza. Então como a gente se articula em rede? A gente leva esses dados, essas informações, situações de assédio pra rede e nós pensamos coletivamente como a gente pode dar uma resposta a isso, e aí provoca os companheiros, as companheiras do NUDEM, do GEVID que estão ali, que acompanham a rede...porque infelizmente a judicialização ainda provoca um desconforto na SMADS. Mas para além disso a gente busca fazer os seminários, busca fazer nota...é....como eu posso dizer...? ações mais panfletárias de denúncia.* (Entrevistada 4. assistente social)

Além dos seus territórios, as redes de enfrentamento se articulam também em âmbito municipal através da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres da Cidade de São Paulo. A Comissão das Redes é uma articulação entre trabalhadoras representantes das redes de enfrentamento organizadas nas 6 regiões da cidade (Leste, Oeste, Norte, Sul II, Sul I e Centro) para "propor estratégias de enfrentamento, acompanhar e exigir a implementação das políticas públicas" (REDES, 2019).

4.5 Discricionariedade das Agentes Implementadoras

Conforme apresentado no capítulo 2, a posição que as (os) burocratas de nível de rua ocupam permite a elas/eles produzir a política pública sob dois aspectos: por meio do exercício da discricionariedade sobre as decisões que dizem respeito aos cidadãos e quando estas decisões individuais, à medida em que são tomadas em conjunto, se tornam o comportamento da organização (LIPSKY, 2019).

As falas das entrevistadas apontam para um alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções por dois principais motivos identificados na análise: as normas, diretrizes e instruções são pouco delimitadas, o que as torna insuficientes para as respostas aos diversos casos que chegam ao serviço, e pela divergência na compreensão sobre o problema da violência entre as trabalhadoras e as gestoras da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A partir da fala das trabalhadoras observa-se que há determinadas condições que contribuem para o alto grau de discricionariedade nas suas funções, e permite compreender de que modo o exercício da discricionariedade se dá no cotidiano de trabalho, atentando para as formas como produzem a política é alterada, a partir da sua ação.

Um dos resultados da baixa padronização das normas e diretrizes do atendimento e do alto grau de discricionariedade é a discrepância do formato de atendimento de cada centro. As entrevistadas alertam para a importância de distinguir as experiências de cada centros para a compreensão do seu trabalho. Generalizar as experiências dos centros de atendimento é incorrer em erro na análise sobre suas práticas, já que a atuação de cada serviço irá depender da *"perspectiva teórica e política"* adotada por cada equipe, como enfatiza a entrevistada 4 no trecho destacado:

> *que os CDCMs são um campo fértil para as mulheres, isso eu não questiono de jeito nenhum. Porém, cada CDCM vai entendendo de uma maneira esses potenciais que essas mulheres têm. Tem serviços que incorrem em um olhar tutelador das mulheres, e ai a gente tem que ter um cuidado muito grande com isso, porque pra gente cair na armadilha da tutela é muito rápido (...) Então eu vou falar dos serviços que eu tenho mais contato (...) alguns serviços que eu tenho como referência, que eu tenho como horizonte, de um serviço potencializador pras mulheres, (...) que acreditam nas mulheres como sujeitas das suas histórias. E protagonistas das suas histórias. Eu vejo nesses serviços uma possibilidade de provocar reflexões nas mulheres que nenhum outro serviço, da assistência social, consegue fazer. Por isso eu acho que a gente é um ponto fora da curva (...) quando a gente coloca a discussão de gênero, de raça e de classe, e apresenta pras mulheres da forma mais didática possível, a gente também possibilita que essas mulheres impulsionem essas reflexões para outras mulheres, fora do nosso espaço (...) além de ser um lugar que as mulheres possam falar de si (...) É um espaço que é delas (...) E quando elas se sentem seguras nesse espaço,* ***elas conseguem protagonizar coisas muito bonitas.*** *Dentro da casa delas...porque nem todas querem se separar, nem todas querem romper, elas querem mudar a forma de se relacionar e muitas*

> *vezes essa mudança pode começar a partir delas. (...) Então, eu vejo nos espaços dos CDCMs esse espaço de potencializar as mulheres: a pensar sobre si, a entender que elas são sujeitas de direitos, de ter um espaço para elas. A entender o quanto outros espaços que elas circulam são machistas, são patriarcais, são racistas...que elas precisam estar fortalecidas para se impor nesses espaços. A gente tem coisas que nos orientam, que são técnicas, que todo mundo faz igual, que deveria fazer igual. Porém, da* ***perspectiva teórica e política****, depende.* (Entrevistada 4, assistente social)

A falta de processos formativos associada a protocolos pouco delimitados de atendimento, cria uma "liberdade ambígua" para o trabalho, já que dá margem para interpretações distintas daquilo que está previsto na normativa da assistência social: *"é uma política pública do Estado, a gente não tem nenhuma gestão completamente nossa, muita coisa vem cortada, vai ser barrada"* (entrevistada 5).

Ainda que possa haver aspectos positivos, como a autonomia na definição do formato dos atendimentos ou dos temas das atividades e oficinas, o fato dos atendimentos estarem sujeitos à compreensão e entendimento individual da equipe do serviço torna a política frágil. Não há garantia de que uma mulher atendida na zona leste e uma mulher atendida na zona norte receberão o mesmo tipo de atendimento. Especialmente no que diz respeito à perspectiva adotada sobre a violência, a função da instituição como fator propulsor ou inibidor da rota crítica das mulheres fica em aberto, sujeita aos protocolos de atendimento definidos por cada equipe.

> *Não tem nenhum documento consistente, que nos ajude nesse trabalho diário (...) A secretaria de assistência social normatiza a mesma coisa pra todos os serviços. Então, um serviço de medida socio educativa, se você for ver a portaria 46, que é uma portaria antiguíssima (...). essa portaria vai escrever o que cada serviço faz: o SASF faz a mesma coisa que a gente, que faz a mesma coisa que a medida, sabe um copia e cola? (...) a portaria 46 não dá mais as respostas necessária (...) A gente ta num município que 97% dos serviços operacionalizam de maneira terceirizadas. Todos os CDCMs são terceirizados (...) E por que eu to falando tudo isso? Porque da mesma forma que esses serviços são terceirizados em uma velocidade fenomenal, não se preocupam com a* ***qualidade da formação e da capacitação dos profissionais****.* (Entrevistada 4, assistente social)

A definição sobre o formato e a frequência dos atendimentos individuais é um exemplo concreto do exercício da discricionariedade se considerarmos que o modo como as trabalhadoras decidem conduzir suas ações impacta na forma como desempenham suas atividades (LOTTA, 2014). No trecho destacado abaixo a entrevistada relata como define os critérios para definir a necessidade de acompanhamento continuado: analisa o caso e a necessidade de acompanhamento continuado por determinado período e avalia as limitações da rede de saúde para o atendimento psicológico no território.

> *Pela portaria, eu não faço psicoterapia. Quem tem que fazer isso é a saúde. E aí, assim, a gente tem um posicionamento que, como na normativa fala de apoio, eu defino com a mulher, então se eu identifico, se tem uma demanda de*

> *violência e que a saúde claramente não vai dar conta e já encaminhou pra gente, eu vou fazer o acompanhamento com ela. E aí a gente define, se a gente vai se ver a cada semana, se a gente vai se ver quinzenalmente, como que é pra elas e tal. E tem rolado bem (...) com algumas dá certo, com outras não dá. Tava rolando. Mas, é isso. Tem CDCM que não faz esse tipo de atendimento. E aí encaminha. Ou encaminha pra saúde, mas a saúde não dá conta porque saúde são poucas profissionais pra muita gente, né? Elas atendem criança, mulher, todo mundo que chegar lá* (Entrevistada 2, psicóloga)

Por fim, no que se refere à discricionariedade, em uma das entrevistas foi pontuada a relação com a organização social gestora do serviço como um dos aspectos que interfere na atuação das trabalhadoras, mas que apareceu em menor medida nas entrevistas:

> *Tem uma outra coisa, assim, o fato da gente ser terceirizado, não consigo imaginar a minha condição, se fosse com uma outra Organização, então eu acho que isso também é um grande complicador. No caso da (organização social) esse grupo sempre teve muita liberdade, a Organização sempre deu muita atenção, até hoje dá muita atenção pras demandas que a gente traz, a Organização tá sempre com as Coordenações, então, isso também dá uma liberdade pra gente atuar com mais tranquilidade... eu não fico pensando muito na minha... se eu vou perder o emprego porque eu vou enfrentar a Supervisora entendeu?* (Entrevistada 5, coordenadora)

O presente capítulo apresentou a análise qualitativa dos dados oferecidos pela etapa de campo da investigação, a partir da aplicação do método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). As categorias, separadas em dois principais eixos (Quadro 13), permitiram a análise do conteúdo a partir de elementos comuns ao conjunto do material. Como apresentado anteriormente, as categorias inseridas no eixo percepção das trabalhadoras se referem às concepções das agentes entrevistadas sobre diferentes aspectos do seu trabalho. Essas percepções estão associadas a visões, valores e crenças que as trabalhadoras possuem sobre cada um dos temas. O segundo eixo apresentou as práticas das trabalhadoras, separadas entre estratégias de atendimento e estratégias de cuidado das trabalhadoras e seu trabalho. Tal distinção buscou evidenciar que as práticas de atenção desenvolvidas pelas trabalhadoras se referem tanto à política de atenção, o atendimento concreto realizado junto às usuárias do serviço, quanto à sua própria posição de trabalhadoras que atuam na "escuta" das violências. Por fim, foi destacada uma subseção específica para refletir sobre o aspecto discricionário da ação destas trabalhadoras. Ainda que a discricionariedade possa ser identificada nas demais categorias, já que constitui um aspecto relevante do trabalho e para o trabalho, julgou-se importante destacá-la individualmente ao longo do processo de pré-análise e análise do material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a política pública de atenção a mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo a partir da experiência de trabalhadoras que atuam no cotidiano dos atendimentos de mulheres afetadas física, moral, psicológica e sexualmente pela violência de gênero.

A partir dos referenciais teóricos do campo da violência e gênero e com base nos conceitos de Burocracia de Nível de Rua e Rota Crítica da Violência, o estudo buscou responder como as práticas de atenção elaboradas pelas trabalhadoras de serviços especializados de atendimento a mulheres em situação de violência interferem no processo de implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo.

Para responder a essa pergunta foi feita uma análise qualitativa dos dados empíricos levantados na etapa de campo da pesquisa, que incluiu a realização de entrevistas semiestruturadas e análise documental de materiais institucionais. Ao total foram realizadas sete entrevistas com trabalhadoras de serviços de atendimento especializado para mulheres, referidos genericamente como Centros de Referência a Mulheres ou Centros de Atendimento a Mulheres.

Dentre as conclusões resultantes da análise, foi verificado na atuação das trabalhadoras um elevado grau de discricionariedade no exercício de suas funções. A partir de Lipsky (1987), podemos identificar dois elementos como explicativos dessa condição, (i) no que se refere às condições de trabalho: a baixa padronização dos protocolos de atendimento, a fragmentação e descentralização da política e o orçamento reduzido; e (ii) o que o autor refere como a dimensão humana das situações cotidianas de atendimento, um traço característico dos serviços que atuam na interação com cidadãs e cidadãos que requer das agentes públicas a capacidade de oferecer respostas que não podem ser reduzidas integralmente a formatos programáticos.

Os protocolos pouco delimitados de atendimento associados à falta de processos formativos e qualificação profissional centralizados criam uma “liberdade ambígua” para o trabalho. Ao mesmo tempo em que permitem um certo grau de autonomia na execução de funções cotidianas dão margem para múltiplas interpretações, por vezes conflitantes, no que se refere ao formato dos atendimentos, o que torna a política frágil institucionalmente.

Nos casos analisados, constatou-se que o exercício da discricionariedade contribui para o potencial de produção de práticas de atenção e estratégias de cuidado identificado na atuação das trabalhadoras. Em um contexto de uma política de atenção precária, a

capacidade de criação de práticas de atenção elaboradas e complexas por parte das profissionais se destaca como um ponto relevante para a compreensão da política municipal de enfrentamento à violência contra as mulheres. Observou-se que as práticas de atenção são construídas *através* e *a partir* das experiências das profissionais como executoras da política de atenção municipal e operam em um grau individual, mas também institucional, representando um saber coletivo sobre as estratégias mais adequadas e efetivas para a superação das situações de violência.

Dadas as limitações da gestão municipal de oferecer processos formativos para a qualificação profissional, todas as entrevistadas relatam buscar insumos que qualifiquem suas práticas. Foram comuns relatos sobre a necessidade de "ler mais" ou "estudar mais" sobre a problemática da violência a partir de problemas que surgem no próprio cotidiano de trabalho, o que evidencia uma preocupação das profissionais em problematizar suas práticas, colocando em análise os problemas, limitações e entraves que surgem no seu cotidiano de trabalho.

As percepções das agentes sobre a violência, sobre o serviço e suas funções e sobre a própria política pública constituem elementos centrais do sentido que imprimem ao processo de atenção.

As práticas de atenção identificadas na análise empírica deste estudo remetem à tradição feminista de construção de uma metodologia de atendimento dos casos de violência, remontando às primeiras experiências autônomas e institucionais dos anos 80 (apresentadas no capítulo 3), assim como o próprio acúmulo do campo teórico e político de gênero e violência no Brasil. Essa abordagem se expressa destacadamente nos elementos orientadores da percepção sobre a violência e das práticas adotadas pelas trabalhadoras como: o respeito à autonomia, o atendimento não revitimizante, a crença na palavra das mulheres, a posição de *escuta* assumida, a adoção de uma perspectiva de gênero da violência e a compreensão das mulheres como sujeitas de direitos.

As trabalhadoras entrevistadas se vinculam à tradição feminista e a atualizam, na medida em que, como referido nas entrevistas, se posicionam criticamente em relação às teorias e às diferentes perspectivas sobre a violência de gênero a partir de sua vivência nos atendimentos. Compreendendo que a noção de gênero, se pensada de forma isolada, não dá conta das experiências da maioria das mulheres que frequentam o serviço, as trabalhadoras reivindicam uma perspectiva interseccional da violência, pensando o problema a partir da intersecção entre gênero, raça e classe.

A percepção das trabalhadoras sobre a violência é construída sobretudo com base nas suas experiências de atendimento e atenção. Há um movimento comum entre as

trabalhadoras entrevistadas: o de mobilizar referencias teóricos para embasar suas práticas a partir das situações e das experiências de atendimento. O esforço é sempre de alicerçar as práticas de atenção em debates já construídos e nunca moldá-las a partir deles. A visão das trabalhadoras em relação às teorias é crítica no sentido de que a compreensão sobre a violência e suas dinâmicas é provocada primeiro pela realidade do seu trabalho, traço que remete ao movimento entre teoria e prática característico do campo teórico e político da violência contra as mulheres, apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa.

Outro elemento importante referente à percepção das trabalhadoras sobre a violência é a compreensão do rompimento com a situação de violência como processual e individual, de modo que o respeito à autonomia das mulheres e de suas histórias é elemento central de orientação da abordagem que adotam. Sua visão é de que as mulheres não são vítimas passivas da violência, entretanto, a capacidade de agência autônoma é construída em meio a constrangimentos e pressões externas, que constituem fatores que não podem ser ignorados para uma compreensão real da construção da rota crítica de cada mulher e das respostas que elas poderão dar a situações específicas. Essa percepção dialoga com o conceito de agência desigualmente imperfeita (BIROLI, 2012; 2013), apresentada no primeiro capítulo.

As trabalhadoras desempenham também um papel político como articuladoras da política de enfrentamento no município. Foram identificadas estratégias de mobilização e articulação por meio das Redes de Enfrentamento, seja na rede local dos territórios dos serviços por meio da articulação intersetorial, seja na articulação na Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Cidade de São Paulo, que reúne as redes de enfrentamentos das seis sub-regiões da cidade.

As articulações das trabalhadoras nas Redes de Enfrentamento de seus territórios e na Comissão das Redes constituem uma das estratégias de qualificação de seu trabalho, assim como de resistência aos processos de precarização da política e violências institucionais a que estão submetidas. Por meio da atuação em rede as trabalhadoras desenvolvem processos formativos e debates, discussões sobre a política pública municipal e construção de propostas concretas de intervenção, além de ações de natureza mais reivindicatória, mediante a elaboração de cartas de denúncia, manifestações aos gestores públicos e participação em audiências públicas, posicionando assim o grupo como atoras políticas fundamentais do enfrentamento às violências de gênero na cidade.

Assim, a partir de combinações entre ações autônomas, da articulação política intersetorial e multidisciplinar e da permanente qualificação profissional (individual e em equipe) as trabalhadoras produzem, referenciadas em suas experiências cotidianas de

atendimento, práticas de trabalho que abarcam um tipo de conhecimento altamente qualificado sobre as formas mais adequadas de atenção, proteção e prevenção das violências de gênero contra as mulheres.

A escuta ativa, os protocolos estabelecidos para o acolhimento e a avaliação de risco são os principais exemplos identificados de práticas de trabalho elaboradas pelas trabalhadoras a partir da experiência cotidiana de atendimento e que, ao serem compartilhadas entre elas, se tornam práticas instituídas de atenção nos serviços.

Ainda que não seja possível aferir os impactos destas práticas na rota crítica individual das mulheres atendidas, pois esta verificação requereria o foco da análise na experiência das mulheres atendidas pelos serviços, o acúmulo das discussões conceituais e empíricas sobre a Rota Crítica da Violência indicam que as características das práticas aqui identificadas são orientadas no sentido de construir ações propulsoras da rota crítica das mulheres afetadas pela violência de gênero, inclusive se contrapondo ao papel inibidor que alguns serviços e atores da própria política possam desempenhar.

Destaca-se, por fim, a compreensão das trabalhadoras de que o enfrentamento à violência deve considerar, para além de uma dimensão mais subjetiva e individual da violência, as dimensões concretas e materiais da vida das mulheres que podem se tornar barreiras para o rompimento com situações de violência. Em outras palavras, na sua visão, se é inegável que a violência produz efeitos sobre a saúde mental e física das mulheres que requerem atenção, também é necessário pontuar a necessidade de políticas públicas que ofereçam condições concretas e materiais para a saída de situações de violência, questão ainda pouco abordada como dimensão da política pública de enfrentamento, embora essencial para sua efetivação.

Quando as políticas públicas de atenção e enfrentamento desconsideram a dimensão material da vida, como as necessidades de acesso a emprego e renda, habitação, creche para filhos e filhas e acesso a benefícios sociais e transporte, produz-se um cenário de precarização da vida das mulheres, em que um conjunto de fatores inibidores da Rota Crítica da Violência impede a construção de saídas efetivas da situação de violência.

A falta de acesso a políticas sociais básicas, especialmente para mulheres pobres, impõe a muitas o que foi citado nas entrevistas como uma condição de *"administração da violência"* frente a outras esferas da vida. O resultado é uma situação de desproteção e intensificação das violências, não apenas no ambiente privado, mas também como uma forma de violência política contra as mulheres, no sentido de negação de direitos (MATOS, 2019).

A inexistência de uma política de atenção consistente resulta também em um alto custo emocional para as profissionais envolvidas e impõe limitações concretas à sua capacidade de oferecer soluções e alternativas para os casos. Os documentos produzidos pela Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, analisados na discussão dos resultados, apontam para uma situação de dupla precarização: a precarização da vida das mulheres usuárias dos serviços e das condições de trabalho das mulheres que as atendem. As trabalhadoras dos serviços de atenção vêm denunciando situações de assédio moral, perseguições, demissões injustificadas e falta de valorização de seu trabalho, o que tem levado, inclusive, ao adoecimento de muitas profissionais. Entre o período de realização das entrevistas desta pesquisa e sua finalização, quatro trabalhadoras haviam sido demitidas de forma arbitrária.

O problema de pesquisa aqui explorado surgiu a partir da empiria e em diálogo com os estudos sobre violência e gênero, que constituem referencial teórico de reflexão deste trabalho, além de representar um conhecimento que é operado na prática da política pelas trabalhadoras.

As práticas de atenção identificadas na análise constituem um retrato das experiências das trabalhadoras entrevistadas neste estudo, de modo que não podem ser generalizadas para todos os equipamentos desse tipo na cidade de São Paulo. Inclusive, dado o alto grau de discricionariedades das agentes da política de atenção e das restrições apresentadas pela política municipal na delimitação de protocolos de atendimento e processos formativos comuns, a metodologia de atendimento de cada serviço dependerá da *"perspectiva teórica e política"* adotada pela equipe de cada centro, como debatido na seção de análise da pesquisa.

Assim, os resultados aqui encontrados devem ser lidos no sentido de um estudo de caso representativo de um conjunto específico de serviços da cidade e não como um retrato da política de atenção municipal como um todo. Há elementos que sugerem que essas práticas são compartilhadas por trabalhadoras de outros serviços, porém uma análise mais abrangente requereria um estudo que considerasse um número maior de casos. A investigação acerca das diferentes práticas de atenção nos Centros de Referência a Mulheres na rede de enfrentamento pode ser um indicativo relevante para futuras pesquisas. A tradição política do serviço e do território no qual se localiza, o envolvimento das trabalhadoras na militância feminista, feminista negra, no movimento negro e em movimentos sociais de modo geral, a orientação política-ideológica das organizações conveniadas e a integração da equipe do serviço são elementos que parecem

interferir na elaboração de distintas práticas de atenção dentro dos Centros de Atendimento a mulheres em situação de violência.

Sem desconsiderar as limitações impostas à pesquisa, a análise buscou contribuir com os debates sobre violência de gênero contra as mulheres e políticas públicas, colocando luz sobre as principais agentes produtoras da política municipal de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres. Suas trabalhadoras, na condição de burocratas de nível de rua, são responsáveis pela elaboração de práticas de atendimento extremamente complexas e desenvolvidas a partir da vivência cotidiana dos atendimentos.

O estudo evidencia a urgência do desenvolvimento de políticas públicas de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres que sejam efetivas e robustas em termos institucionais, e que considerem as experiências gestadas pelas profissionais que atuam no cotidiano da política como conhecimento válido e essencial para sua elaboração. Mesmo inseridas em condições precárias de trabalho e sujeitas a episódios de assédio moral, essas trabalhadoras seguem atuando como atoras políticas fundamentais na construção de uma política de atenção e enfrentamento à violência na cidade de São Paulo. Os resultados da pesquisa demonstram a necessidade de que a compreensão sobre a complexidade envolvida no trabalho daquelas que atuam *na escuta* das violências seja considerada como um dos elementos centrais do desenho da própria política de atenção, e que se garantam condições de trabalho dignas, que assegurem o suporte emocional e técnico das trabalhadoras na construção de políticas públicas efetivas de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Rute. Atendimento às Mulheres em situação de Violência Doméstica e de Gênero. In: ANGOTTI, Bruna; ZAPATER, Maíra (comp.). **Caminhos contra a violência doméstica e de gênero**: relatos, aprendizagens e afetos. São Paulo: IBCCRIM, 2020. p. 10-14. Disponível em: https://ibccrim.org.br/media/posts/arquivos/arquivo-13-04-2020-16-54-29-776210.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

ALVAREZ, Sonia E.; MATOS, Marlise. Apresentação. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil?**: o feminismo estatal participativo brasileiro. vol I. Porto Alegre: Zouk, 2018. p. 11-24.

ARAUJO, Clara. Valores e desigualdade de gênero: Mediações entre participação política e representação democrática. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, e36, jun 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892016000200008&lng=en&nrm=iso>.acesso em: 26 Nov. 2020. https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.2.23143.

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo, SP: Pólen, 2019. 152 p. Selo Sueli Carneiro.

AZEVEDO, Maria Amélia. *Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada.* São Paulo, Cortez Editora, 1985.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Secretaria Especial de Política Para as Mulheres - SPM, 2005. 47 p. Convênio com Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL. Disponível em: http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/Genero-no-PPA-2004-2007.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

BANDEIRA, L. **A contribuição da crítica feminista à ciência**. Revista Estudos Feministas. vol. 16, n.º 1, p. 207-228, jan.-abr. 2008.

BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. DE. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, v. 2, n. 1, p. 35-46, 17 dez. 2013. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075. Acesso em: 11 jan 2021.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Soc. estado.** Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

69922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Dez. 2020. https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008.

BARAGATTI DY, Rolim ACA, Castro CP, Melo MC, Silva EM. Rota crítica de mulheres em situação de violência: revisão integrativa. Rev Panam Salud Publica. 2019;43:e34. https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.34

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p.

BLAY, Eva Alterman (2003): "Violência contra a mulher e políticas públicas". Em: **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 49, p.87-98. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006

BRUHN, Marília Meneghetti; LARA, Lutiane de. Rota crítica: a trajetória de uma mulher para romper o ciclo da violência doméstica. Rev. Polis Psique, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p.70-86, jul.2016.

BIROLI, Flávia. Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 9, p. 07-38, Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Dez. 2020.

BIROLI, Flávia. **Autonomia e Desigualdades de Gênero**: contribuições do feminismo para a crítica democrática. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013.

BIROLI, Flávia. O feminismo e a política. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2014. Cap. 2. p. 31-46.

BIROLI, Flavia. **Gênero e Desigualdades**: Limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2017.

BIROLI, Flávia. TEORIAS FEMINISTAS DA POLÍTICA, EMPIRIA E NORMATIVIDADE. Lua Nova, São Paulo , n. 102, p. 173-210, dez. 2017b.

BIROLI, Flávia. Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics. Politics & Gender, [s.l.], v. 14, n. 4, p.681-685, 13 nov. 2018. Cambridge University Press (CUP). http://dx.doi.org/10.1017/s1743923x18000600

BODELÓN, Encarna. Violencia institucional y violencia de género. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, Norteamérica, 48, ene. 2014. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/2783>. Acesso em: 30 dez. 2020.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 227-247.

CHAUÍ, Marilena. “Participando do Debate sobre Mulher e Violência”. In: Franchetto, Bruna, Cavalcanti, Maria Laura V. C. e Heilborn, Maria Luiza (org.). Perspectivas Antropológicas da Mulher 4, São Paulo, Zahar Editores, 1985.

DEBERT, Guita Grin. "As Delegacias de Defesa da Mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?". In: CORRÊA, Mariza SOUZA; Érica Renata de(Org.). Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre 'crimes de honra'. Campinas: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 2006. p. 16-38

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 165-185, Feb. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 Jan. 2021. https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100011.

D’OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas; SCHRAIBER, Lilia. Mulheres em situação de violência: entre rotas críticas e redes intersetoriais de atenção. **Revista de Medicina**, [S.L.], v. 92, n. 2, p. 134-140, 30 abr. 2014. Universidade de São Paulo, Agencia USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). http://dx.doi.org/10.11606/issn.1679-9836.v92i2p134-140.

FACIO, Alda. Viena 1993: cuando las mujeres nos hicimos humanas. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, v. 9, p. 3-20, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Dez. 2020. https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004.

GARCÍA PRINCE, Evangelina. **Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming**: ¿de qué estamos hablando?. San Salvador: PNUD, 2008. Disponível em: http://e-mujeres.net/wp-content/uploads/2016/08/politicas_de_igualdad_equidad_y_gender_mainstreaming.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

GARCÍA PRINCE, Evangelina. Políticas Públicas de igualdad de género: ideas básicas sobre sus soportes doctrinarios, conceptuales y metodológicos. In: MARTINS, Ana Paula MARTINS, Ana Paula Vosne; GUEVARA, María de Los Ángeles Arias. **Políticas de Género na América Latina**: aproximações, diálogos e desafios. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. p. 13-37.

GARCÍA-MORENO, Claudia *et al*. **The health-systems response to violence against women**. Geneva: Department of Reproductive Health and Research, World Health Organization, 2014. Disponível em: https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2814%2961837-7. Acesso em: 04 dez. 2020.

GALVÃO, Instituto Patrícia. **Dossiê Violência contra as Mulheres**: feminicídio. Feminicídio. 2015. Citação da juiza Adriana Ramos de Mello. Disponível em: https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/feminicidio/#feminici%c2%addio-no-brasil. Acesso em: 14 dez. 2020.

GREGORI, Maria Filomena. "Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo: paradoxos e paralelismos". In:; DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena PISCITELLI, Adriana (Org.). Gênero e distribuição da justiça: as Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero,Unicamp,2006. p. 57-87.

GREGORI, Maria Filomena. Cenas e Queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e práticas feministas. São Paulo: Paz e Terra e Anpocs, 1992.

GROSSI, Miriam Pillar. Novas/Velhas Violências contra a Mulher no Brasil. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, CIEC/ECO/UFRJ, 1994, pp.473-483. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16179. Acesso em: 11 jan 2021.

GROSSI, Miriam Pillar; MINELLA, Luzinete; PORTO, Rozeli. Depoimentos: trinta anos de pesquisas feministas brasileiras sobre violência. Florianópolis: Editora Mulheres, 2006. 195 p.

GODINHO, Tatau; COSTA, Maria Luiza da. Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene. **O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência.** Brasília: Agende, 2006. p. 45-64.

GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. **Temas y Debates**, Rosario, n. 16, p. 109-129, 12 dez. 2008. Universidad Nacional de Rosario. http://dx.doi.org/10.35305/tyd.v0i16. Disponível em: https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/issue/view/7. Acesso em: 21 dez. 2020.

hooks, bell. **Feminist Theory**: from margin to center. Boston: South End Press, 1984

hooks, bell. **Teoria Feminista**: da margem ao centro. São Paulo: Perspectiva, 2019. 254 p.

hooks, bell. **Erguer a voz**: pensar como feminista, pensar como negra. São Paulo: Elefante, 2019b. 380 p.

KRITSCH, Raquel. O gênero do público. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política e feminismo**: abordagens brasileiras. Vinhedo: Horizonte, 2012. Cap. 1. p. 17-46.

LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene. **O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência.** Brasília: Agende, 2006.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy:** Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, jan. 2010. Semestral.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Saberes Locais, Mediação e Cidadania: o caso dos agentes comunitários de saúde. Saúde Soc. São Paulo, v.21, supl.1, p.210-222, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.L.], v. 19, n. 65, p. 186-206, 23 dez. 2014. Fundação Getúlio Vargas. http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870/40890. Acesso em: 07 jan. 2021

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 323 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%c3%a1lises%20sobre%20Implementa%c3%a7%c3%a3o%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

MACHADO, Lia Zanotta. Atender vítimas, criminalizar violências. Dilemas das delegacias da mulher. 2002. **Série Antropologia,** 319. Disponível em: http://dan.unb.br/images/doc/Serie319empdf.pdf. Acesso em: Acesso em:10 jan. 2021

MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 47, e16471, 2016 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Jan. 2021.

MACKINNON, Catharine A. **TOWARD A FEMINIST THEORY OF THE STATE**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1989.

MENEGHEL, Stela Nazareth (org.). **Rotas Críticas**: mulheres enfrentando a violência. São Leopoldo Rs: Unisinos, 2007.

MENEGHEL, Stela N.; HENNINGTON, Élida. A Rota Crítica das Mulheres no Brasil: aspectos preliminares do estudo em são leopoldo. In: MENEGHEL, Stela Nazareth. **Rotas Críticas**: mulheres enfrentando a violência. São Leopoldo Rs: Unisinos, 2007. p. 51-63.

MENEGHEL, Stela Nazareth et al. Rotas críticas de mulheres em situação de violência: depoimentos de mulheres e operadores em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 743-752, abr. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2011000400013&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 27 nov. 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2011000400013

MELO, Talita Iara Coelho de. **O mito da proteção da segurança social contra a violência doméstica de gênero**: reestruturação do contrato sexual-racial na dinâmica de centros de defesa e convivência da mulher da cidade de são paulo. 2019. 288 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22240. Acesso em: 10 dez. 2020.

MELLO, Anahi G.; FERNANDES, Felipe B. M.; GROSSI, Miriam P. Entre pesquisar e militar: engajamento político e construção da teoria feminista no brasil. **Revista Ártemis**: Estudos de Gênero, Feminismos e Sexualidades, Universidade Federal da Paraíba, v. 15, n. 1, p. 10-29, jul. 2013. Semestral. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/artemis/article/view/16635. Acesso em: 05 jan. 2021.NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 3, n. 68, p. 503-532, jun. 2017.

MARTINS, Ana Paula Vosne; GUEVARA, María de Los Ángeles Arias. **Políticas de Género na América Latina**: aproximações, diálogos e desafios. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. 236 p.

MORAES, Aparecida Fonseca; GOMES, Carla de Castro. O caleidoscópio da violência conjugal: instituições, atores e políticas públicas no rio de janeiro. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila (org.). **Gênero, Violência e Direitos na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2009. Cap. 4. p. 75-109.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, ago. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jan. 2021. https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000200002.

PASINATO IZUMINO, W. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**, v. 16, n. 1, 1 jan. 2005.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha.: Entre avanços, obstáculos e desafios. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, Aug. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000200533&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2021. https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n2p533.

PASINATO, W. Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça. **Plural**, *[S. l.]*, v. 12, p. 79-104, 2005. DOI: 10.11606/issn.2176-8099.pcso.2005.75673. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/75673. Acesso em: 10 jan. 2021.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, n. 23(2), maio-ago. 2015, p. 533-545.

PASINATO, Wânia. Atendimento às mulheres em situação de violência em Belo Horizonte. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene. **O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência.** Brasília: Agende, 2006. p. 131-168.

PASINATO, Wânia, SANTOS, Cecília Macdowell. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil.** Projecto Acesso à justiça para mulheres em situação de violência: Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua, Peru). 2008. Quito: Ceplaes. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mapeamento-das-delegacias-da-mulher-no-brasil. Acesso em: 10 jan 2021.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma História do Feminismo no Brail**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 263-274, 18 dez. 2008. Universidade Federal de Goias. http://dx.doi.org/10.5216/sec.v11i2.5247. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/fcs//article/view/5247. Acesso em: 10 jan. 2021.

PITANGUY, Jacqueline. Celebrando os 30 Anos da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. In: MELLO, Adriana Ramos de (org.). **30 anos da carta das mulheres aos constituintes**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - Emerj, 2018. p. 43-55. (Anais de seminários 30 anos da carta das mulheres aos constituintes). Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/anais_de_seminarios_da_emerj/edicoes/volume1_2018/anais_de_seminarios_da_emerj_volume1_2018.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

PATEMAN, Carole. The disorder of women: democracy, feminism and political theory. Stanford, Stanford University Press, 1989.

PATRIOTA, Tania. Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento - Plataforma de Cairo, 1994. In: FROSSARD, Heloisa (org.). **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. p. 50-138.

PIMENTEL, Silvia. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: cedaw 1979. In: FROSSARD, Heloisa (org.). **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. p. 13-28.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. Burocracias Implementadoras E A (Re)Produção De Desigualdades Sociais: Perspectivas De Análise No Debate Internacional. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL:** interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 247-268.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 54, n. 14, p. 147-187, jan. 2009. Semestral. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190/43069. Acesso em: 23 nov. 2020.

RIBEIRO, Mônica (2010): "Movimento feminista na fonte dos centros de combate à violência contra mulheres". Em: *Simpósio Sobre Estudos De Gênero E Políticas Pública. A*nais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, p. 41 – 50.

ROMERO, Teresa Incháustegui. La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas: apuntes en torno a sus alcances y restricciones. **Revista de Estudios de Género: La Ventana**, Guadalajara, v. 1, n. 10, p. 84-123, 1999. Semestral. Disponível

em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5202293. Acesso em: 27 dez. 2020.

RUBIN, Gayle. **Políticas do sexo**. São Paulo: Editora Ubu, 2017. 144 p. Tradução: Jamille Pinheiro Dias.

SAFFIOTI, Heleieth. O Poder do Macho. São Paulo, Moderna, 1987.

SAGOT, Montserrat. Socialización de género, violencia y femicidio. **Reflexiones**, Costa Rica, v. 41, n. 1, p. 17-26, 1995. Semestral. Universidad de Costa Rica. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4796437. Acesso em: 05 jan. 2021.

SAGOT, Montserrat. **Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina**: Estudios de caso de diez países. Washington: Organización Panamericana de La Salud (OPAS/OMS) Programa Mujer, Salud y Desarrollo, 2000.

SAGOT, Montserrat. A Rota Crítica da Violência Intrafamiliar em Países Lationo-americanos. In: MENEGHEL, Stela Nazareth (org.). **Rotas Críticas**: mulheres enfrentando a violência. São Leopoldo RS: Unisinos, 2007. p. 23-50.

SAGOT, Montserrat, Los Límites De las Reformas: Violencia Contra las Mujeres y Políticas Públicas En América Latina. Revista de Ciencias Sociales, 2008: Acesso em: 15 de outubro de 2018 Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15312721004> ISSN 0482-5276 .

SANTOS, Cecília MacDowell. Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra as mulheres no Brasil. In: OFICINA DO CES, 301., 2008, Coimbra. **Oficina do CES.** Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2008. p. 1 - 28.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da Delegacia da Mulher à Lei Maria Da Penha: Absorção/ tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, p.153-170, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/3759>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. "Cidadania de gênero contraditória: queixas, crimes e direitos na Delegacia da Mulher em São Paulo". In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Edusp, 1999. p. 315-352.

SANTOS, Cecília MacDowell. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 577-600, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

026X2015000200577&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2021. http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n2p577.

SCHRAIBER, Lilia Blima; D'OLIVEIRA, Ana Flavia Pires Lucas; HANADA, Heloisa; KISS, Ligia. Assistance to women in situations of violence - the plot of the services to the intersectorial network. **Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 237-254, 6 nov. 2012. Universitat Autonoma de Barcelona. http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/v12n3.1110. Disponível em: https://atheneadigital.net/article/view/v12-n3-schraiber-pires-hanada-etal. Acesso em: 12 out. 2020.

SCOTT, Joan. Genero: uma categoria útil para análise histórica. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista**: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. Cap. 2. p. 49-82.

SARDENBERG, Cecilia M. B.; TAVARES, Márcia S. **Violência de gênero contra mulheres**: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento. Salvador: Edufba, 2016. 338 p. Coleção Bahianas.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher (Cem), 2004. p. 113-126. (Caderno n° 8 da Coordenadoria Especial da Mulher). Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. ANÁLISE DE CONTEÚDO: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403. Acesso em: 19 nov. 2020.

SILVA, Tatiana Dias. MULHERES NEGRAS, POBREZA E DESIGUALDADE DE RENDA. In: MARCONDES, Mariana Mazzini et al. **Dossiê Mulheres Negras:** retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. p. 109-133.

SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de Atendimento a mulheres vítimas de violência in DINIZ, Simone, SILVEIRA, Lenira e MIRIM, Liz (org.). Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005) – alcances e limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/lenirapdf.pdf Acesso em: 08 jan. 2021.

SOUZA, Bruna Mantese de. **Mulheres de Fibra**: narrativas e o ato de narrar entre usuárias e trabalhadoras de um serviço de atenção a vítimas de violência na periferia de são paulo. 2015. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2015. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/281238. Acesso em: 10 dez. 2020.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil:** e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2017.

VILA-NOVA, Carolina. Ministra Damares Agiu para Impedir aborto em criança de 10 anos. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p. 1-4. 22 out. 2020. Disponível em: https://de.hideproxy.me/go.php?u=rqMc8l1gVQ8leWA%2Fq%2Fc4QYfNg3sp9Vo6UlWBYT%2BtZ%2FF3K7pV0TMicLnncLr71yWYkNVVW5mDpP6TpdyDWV3vq20Akpz%2FV6X4UzEiykSYM8VRUojRVvr7gIuzMJBcENVaqdyzb5%2BCIKFcr%2F%2FfsWZaDy1E7CDA1Cc%3D&b=0&f=norefer. Acesso em: 07 dez. 2020.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015**: homicídio de mulheres no brasil. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Flacso, 2015. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 04 dez. 2020.

WALKER, Lenore. **The Battered Woman**. Nova Iorque: Harper & Row, 1979.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS, RELATÓRIOS E PROTOCOLOS

BRASIL. Ângela Maria Mesquita Fontes. Presidência da República/secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres (org.). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SEPM, 2005. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Ângela Maria Mesquita Fontes. Presidência da República/secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres (org**.). II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Sepm, 2005.

BRASIL. Aparecida Gonçalves. Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres (org.). **Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência**. Brasília: Secretaria de Políticas Para As Mulheres – Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/norma-tecnica-de-uniformizacao-centros-de-referencia-de-atendimento-a-mulher-em-situacao-de-violencia/view. Acesso em: 02 jan. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra As Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas Para As Mulheres – Presidência da República, 2011a.

BRASIL. Taís Cerqueira Silva. Secretaria Nacional de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres (org.). **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas Para As Mulheres –Presidência da República, 2011b. 74p.

BRASIL. Ane Cruz. Secretaria Nacional de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres (org.). **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas Para As Mulheres – Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Júlia Marinho Rodrigues. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a condição de Vulnerabilidade da Mulher**: estudo técnico nº 16/2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. 15 p. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da uniao/estudos/2020/ET16_Violncia_MUlher.pdf. Acesso em: 8 dez. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS/ 2004**: Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS**: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. 6 ed. Brasília: MDS, 2013. 64 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **PLAS**: PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO (2018-2020). 1 ed. São Paulo: SMADS Prefeitura de São Paulo, 2018. 66 p. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/arquivos/2019/PLAS_2018_2021.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **1**: Guia de serviços. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/politicas_para_as_mulheres/MiniguiadeServico.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

REDES de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres da Cidade de São Paulo. **Carta Aberta à Sociedade Sobre os riscos à Política para Mulheres em Situação de Violência Doméstica do Município de São Paulo**. São Paulo: 2019. 17 p. Audiência Pública na Câmara dos Vereadores de São Paulo Junho de 2019.

REDES de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres da Cidade de São Paulo. **Carta aberta às cidadãs e aos cidadãos do município de São Paulo.** São Paulo: 2017. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/Carta%20Aberta%20das%20Redes%20de%20Enfrentamento%20%C3%A0%20Viol%C3%AAncia%20Contra%20as%20Mulheres%20da%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20mar%C3%A7o%20de%202017.pdf Acesso em: 29 dez 2020

REDES de Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres da Cidade de São Paulo. **Carta Aberta da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra**

as Mulheres da cidade de São Paulo: repúdio à precarização dos serviços!. São Paulo: Comissão das Redes, 2020. 5 p. (outubro).

CEPAL. Observatório de Igualdad de Género de América Latina e Caribe. **El feminicidio, la expresión más extrema de la violencia contra las mujeres**. Santiago de Chile: Cepal, 2018. 2 p. (Nº 27). Notas para la Igualdad. Autonomía física. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_27_esp_0.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

FBPS - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. 14. ed. Brasília: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fbsp), 2020. 332 p. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf. Acesso em: 9 dez. 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **PORTARIA 46/2010**: Dispõe Sobre a Tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulação de Parceria Operada por Meio de Convênios. 2010. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER. **RECOMENDAÇÃO**: DIREITO A ABRIGAMENTO POR MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR E DESNECESSIDADE DE BOLETIM DE OCORRÊNCIA. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2019. 8 p. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/Recomenda%c3%a7%c3%a3o%20NUDEM%20-%20abrigos%20-%20exig%c3%aancia%20boletim%20de%20ocorr%c3%aancia.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

OBSERVE. OBSERVATÓRIO DA LEI MARIA DA PENHA. **Relatório Final. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. Coordenação Nacional Núcleo de Estudos Interdisciplinares Sobre A Mulher da Universidade Federal da Bahia –Salvador/ba: Observe, 2010. Disponível em: http://www.observe.ufba.br/_ARQ/Relatorio%20apresent%20e%20DEAMs.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará"), 1994.

CEDAW. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf Acesso em: 02 dez 2021.

Lei Maria da Penha. Lei n°11.340 de 7 de Agosto de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em: 02 dez 2021.

Agencia Patrícia Galvão (2017): Disponível em: https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/noticias-violencia/mulheres-realizam-inauguracao-popular-da-casa-da-mulher-brasileira-em-sao-paulo/ [01/11/2017]

REZENDE, Constança; RESENDE, Thiago. Pasta de Damares esvazia verbas de combate à violência contra mulher. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 20 out. 2020. Cotidiano, p. 1-4. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/pasta-de-damares-esvazia-verbas-para-combate-a-violencia-contra-mulher.shtml. Acesso em: 07 dez. 2020.

CHADE, Jamil. O ventre como instrumento de poder: governo bolsonaro propõe abstinência, mas veta educação sexual na onu e recebe aplausos de sauditas e ultraconservadores. **El País.** São Paulo, p. 1-4. jan. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-01-29/o-ventre-como-instrumento-de-poder.html. Acesso em: 13 jan. 2021.

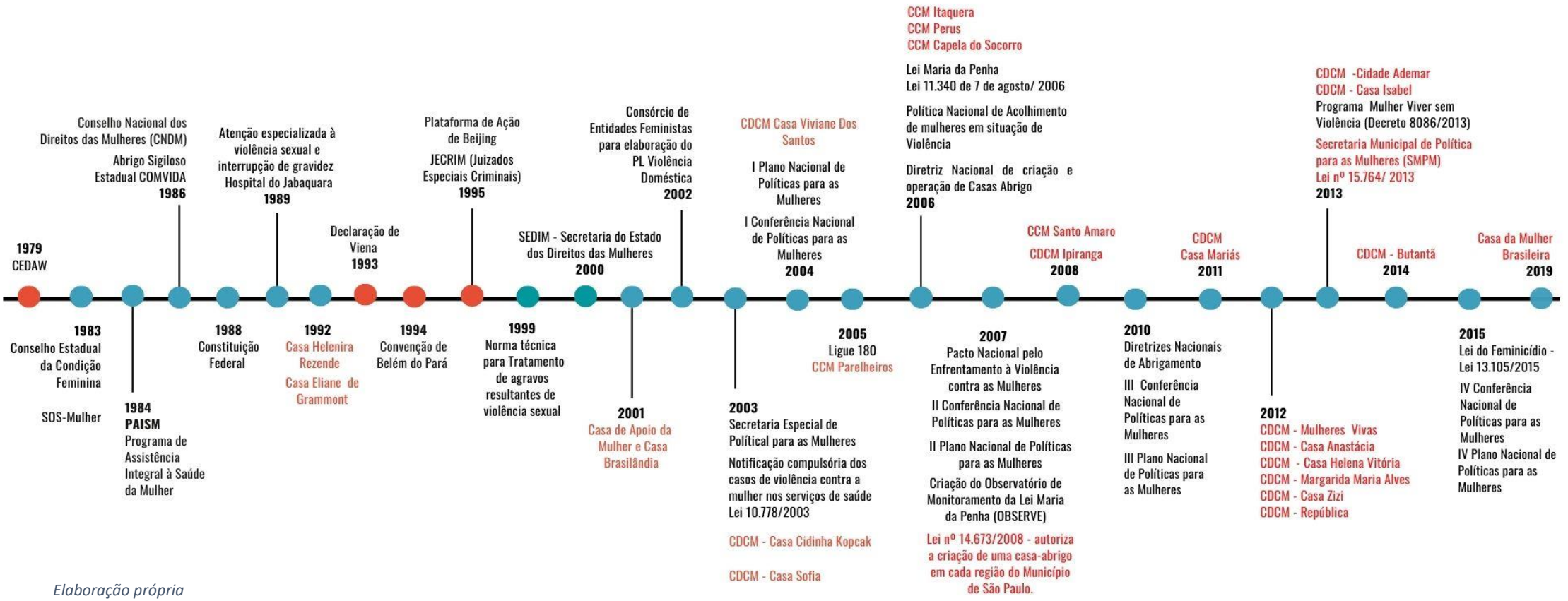
ANEXOS

ANEXO 1. REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PORTARIA 46/2010)	
Vinculação	**Serviço**
Rede Estatal	1. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS 2. Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS 3. Família Acolhedora 4. Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua 5. Central de Atendimento Permanente de Emergência - CAPE
Serviços Tipificados pela PNAS	**Rede de Proteção Básica**
	1. Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio 2. Centro para Crianças e Adolescentes - CCA 2.1. Centro para Crianças de 6 a 11 anos 2.2. Centro para Adolescentes de 12 a 14 anos 3 Centro para Juventude - CJ 4. Núcleo de Convivência de Idoso - NCI
	Rede de Proteção de Média Complexidade
	1. **Centro de Defesa e de Convivência da Mulher** 2. Núcleo de Apoio a Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência 2.1. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência I 2.2. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência II 2.3. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência III 3. Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua 4. Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ 5. Serviço de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto – MSE - MA 6. Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência 7. Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua 7.1. Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua 7.2. Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua 7.3. Serviço de Apoio
	Rede de Proteção de Alta Complexidade
	1. Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes 2. Casa Lar 3. Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua 3.1. Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas 3.2. Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas 3.3. Centro de Acolhida Especial 3.3.1 Centro de Acolhida Especial para Idosos 3.3.2 Centro de Acolhida Especial para Mulheres 3.3.3 Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença 3.3.4 Centro de Acolhida Especial para Famílias 4. Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência 5. Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI 6. República 6.1. República para Jovens 6.2. República para Adultos 6.3. República para idosos
Serviços tipificados pelo COMAS	**Rede de Proteção Básica**
	1. Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos - CEDESP

Elaboração própria. Fonte: Portaria 46/2010. SMADS

ANEXO 2. Linha do Tempo Políticas de Atenção e Enfrentamento à Violência

*Legenda: em **preto** – políticas nacionais e estaduais / em vermelho – políticas municipais*



Elaboração própria

ANEXO 3.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO PARA AS PROFISSIONAIS PARTICIPANTES DA FASE DE ENTREVISTAS DA PESQUISA

Essa pesquisa de mestrado, intitulada **"Trabalhadoras na Rota Crítica da Violência: Experiências e práticas dos centros de atendimento à violência contra as mulheres na Cidade de São Paulo"**, tem como objetivo identificar e analisar as práticas de atendimento a mulheres em situação de violência nos serviços da rede de atenção especializada no município.

O estudo busca levantar informações que possam contribuir para a problematização das políticas de atendimento a mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo, assim como construir um registro sistematizado das práticas desenvolvidas pelas trabalhadoras e pela rede de atenção.

O trabalho acontecerá em duas etapas, (1) a realização das entrevistas com as trabalhadoras dos serviços de atendimento e coleta de materiais e (2) posteriormente, a análise de conteúdo.

A entrevista será gravada para que possa ser transcrita. Como participante, você terá garantido seu sigilo. Caso seja de seu interesse, me comprometo a dar-lhe retorno sobre os resultados da pesquisa.

O estudo não envolve riscos, mas caso você queira, poderá desistir em qualquer momento da entrevista, sem qualquer dano ou prejuízo.

Em qualquer etapa da pesquisa, você poderá falar com a pesquisadora responsável pelo estudo. Meu nome é Júlia Gimenes de Menezes, meu telefone é (11) xxxx-xxxx e meu e-mail juliagimenesm@gmail.com.

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Eu, _____, acredito ter sido suficientemente informada a respeito das informações que li, ou que foram lidas para mim, sobre o estudo **"Trabalhadoras na Rota Crítica da Violência: Experiências e práticas dos centros de atendimento à violência contra as mulheres na Cidade de São Paulo"**. Tive a oportunidade de avaliar as condições informadas sobre a pesquisa para chegar à minha decisão de participar deste estudo. Dessa forma, AUTORIZO, por meio deste termo, a pesquisadora **Júlia Gimenes de Menezes** a realizar a gravação de minha entrevista sem custos financeiros a nenhuma parte.

São Paulo, __ __de ___ de 2020

_____

Participante da pesquisa

_____

Pesquisadora responsável