

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Políticas Públicas para Mulheres: implementação e desafios  
ao enfrentamento da violência no município de São Carlos**

**Amaranta Ursula Fiess Leandro**

São Carlos-SP

2014

AMARANTA URSULA FIESS LEANDRO

**Políticas Públicas para Mulheres: implementação e desafios  
ao enfrentamento da violência no município de São Carlos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como para dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador(a):** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

São Carlos-SP

2014

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

L437pp

Leandro, Amaranta Ursula Fiess.

Políticas públicas para mulheres : implementação e desafios ao enfrentamento da violência no município de São Carlos / Amaranta Ursula Fiess Leandro. -- São Carlos : UFSCar, 2014.

84 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2014.

1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Mulheres. 4. Movimento feminista. 5. Direitos humanos. 6. Violência contra a mulher. I. Título.

CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**  
**Amaranta Úrsula Fiess Leandro**  
**16/09/2014**

*Carolina Raquel D. Mello Justo*

Profa. Dra. Carolina Raquel de Mello Justo  
Orientadora e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

*[Signature]*  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

*[Signature]*  
Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario  
Universidade de São Paulo / USP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14 h no dia 16/09/2014.

Banca Examinadora:  
Profa. Dra. Carolina Raquel de Mello Justo  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario

Homologado na CPG-PPGPOL na  
39ª Reunião no dia 03/12/14.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Coordenadora do PPGPOL

Para todas as mulheres que se encontram na luta pela garantia e reconhecimento  
de seus direitos.

## Agradecimentos

Primeiro eu tive a vontade, depois a insegurança e, logo em seguida, o apoio! Este último fez toda a diferença na decisão de fazer um mestrado. E foi exatamente nesse momento que tive a certeza das pessoas maravilhosas que estavam ao meu lado para me apoiar na longa caminhada.

Recebi a compreensão dos meus pais amados, Carlos e Cristina, que ouviram minhas angústias, meus receios sobre estar no caminho certo, se deveria continuar a estudar e sempre ouvi palavras positivas e experiências de vitórias por eles alcançadas, que me inspiraram a finalizar os estudos. Obrigada pai e mãe pela força e pelo amor de vocês por mim, o que me impulsionou a não desistir de tentar!

Meus amigos, coitados! Sofreram com a minha ladainha: “eu não vou dar conta! Estou tão cansada!”. Mas ainda bem que tenho Amigos por perto, pois sem eles, para quem eu iria reclamar? Com quem eu iria sair para tomar aquela cerveja gelada e desabafar sobre as dificuldades que encontrei durante este mestrado? Agradeço a todos os meus amigos e amigas que me acompanharam nesta fase importante da vida! Principalmente aos amigos de São Carlos e à Turma do Mussum, que estiveram bem próximos de me verem enlouquecer!!!

Mas houve dias em que os amigos estavam ocupados e não podiam dar a atenção que eu exigia. Nesses momentos de desespero eu tive ao meu lado o meu namorado, que antes de tudo, me ajudou a estudar para entrar no mestrado e, que no decorrer dos anos, me explicou o que eu não compreendia nas aulas e nos textos (afinal ele é meu veterano!). Cesar, eu sou muito grata por ter te encontrado e por ter recebido todo o apoio que precisei para continuar, por ter atendido minhas ligações de desespero, por ter suportado meus dias de mau-humor, minha impaciência para terminar o mestrado e, claro, as formatações dos textos realizados por você e os slides para a qualificação e para a defesa. Obrigada querido por toda tranquilidade e amor que você me deu.

Durante esses dois anos e meio de mestrado eu tive a oportunidade de conhecer pessoas que compartilharam da minha angústia de ter que trabalhar e estudar ao mesmo tempo, de não conseguir entregar os trabalhos dentro do prazo, de apresentar um bom seminário ou de não conseguir participar de todos os congressos. Enfim, agradeço a minha turma de mestrado do ano de 2012 e por todos os churrascos que nos organizamos para fazer e nos frustramos no final, porque sempre foi muito difícil reunir

todos. Mas os que aconteceram foram muito bons e regado com muita cerveja! Valeu galera e em especial ao meu querido companheiro de turma: Titi!

Sou grata também à profissão que escolhi e que exerço atualmente. Ser Assistente Social me proporcionou me indignar com a realidade em que diversas mulheres que eu atendia no município de São Carlos se encontravam. A violência sofrida por elas e a dificuldade em superar esta situação me impulsionou a pesquisar os mecanismos criados e ofertados pelo poder público para enfrentar a violência em suas diversas formas. A todas as mulheres que conheci e que me fizeram ficar indignada pela ausência ou dificuldade de acesso aos seus direitos, meu muito obrigada!

Agradeço à minha orientadora, a Prof<sup>a</sup> Carolina, que me auxiliou muito com o desenvolvimento da minha dissertação e às Professoras que participaram da minha banca de qualificação e de defesa do mestrado, contribuindo para a finalização deste trabalho.

Finalmente, agradeço a Deus, minha força e meu refúgio! É Ele quem me deu forças para terminar mais esta jornada da minha vida, poder me tornar mestre e buscar a humildade sempre, compreendendo que nunca saberei o suficiente para parar de aprender!!!!

**Eu só peço a Deus**

Eu só peço a Deus  
Que a dor não me seja indiferente  
Que a morte não me encontre um dia  
Solitário sem ter feito o que eu queria

Eu só peço a Deus  
Que a justiça não me seja indiferente  
Pois não posso dar a outra face  
Se já fui machucada brutalmente

Eu só peço a Deus  
Que a guerra não me seja indiferente  
È um monstro grande e pisa forte  
Toda fome e inocência dessa gente

Eu só peço a Deus  
Que a mentira não me seja indiferente  
Se só um traidor tem mais poder que um povo  
Que este povo não esqueça facilmente

Eu só peço a Deus  
Que o futuro não me seja indiferente  
Sem ter que fugir desenganado  
Pra viver uma cultura diferente

## RESUMO

LEANDRO, A.U.F. **Políticas Públicas para Mulheres: implementação e desafios ao enfrentamento da violência no município de São Carlos.** 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2014.

O presente trabalho analisa as políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no município de São Carlos, no período de 2008 a 2012, a partir de pesquisa realizada junto aos vários órgãos responsáveis por sua implementação no nível local, independentemente de serem vinculados ao nível federal, estadual ou municipal de governo. São estes órgãos: o Centro de Referência da Mulher (CRM), a Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), a defensoria pública, o Programa de Atendimento a Vítimas de Abuso Sexual (PAVAS) e o Laboratório de Análise e Prevenção da Violência (LAPREV). A partir de documentos e entrevistas realizadas com representantes de dois destes órgãos, a pesquisa procurou responder: a) se as ações executadas por eles estão embasadas na Política Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e na Lei Maria da Penha; b) quais são os meios, estratégias e dificuldades encontradas para a execução destas ações; e c) se existe uma rede articulada em termos federativos e intersetoriais para o atendimento integral às mulheres em situação de violência em São Carlos. O estudo faz um resgate histórico e reflexão sobre o surgimento dos direitos humanos e das lutas dos movimentos de mulheres pelo reconhecimento e garantia de seus interesses, liberdades e direitos, abordando o feminismo, questões de gênero e o reconhecimento da violência contra a mulher como problema público, que resultou na criação de políticas públicas para mulheres tanto no nível internacional quanto nacional. O trabalho conclui que houve um fortalecimento recente destas políticas no Brasil, por meio da criação de instrumentos jurídicos e institucionais que ampliaram e direcionaram as medidas protetivas às mulheres. No caso de São Carlos, as políticas também contribuíram para a trajetória e as iniciativas de gestão locais, ancoradas no comprometimento com a causa, e subsidiaram a formação de uma rede de atendimento integrada com os vários órgãos e serviços, mas cujo amadurecimento, aliado a uma educação cívica de respeito às mulheres, consiste de desafios a serem enfrentados na

gestão e implementação de políticas mais eficazes de combate à violência contra as mulheres no município.

**Palavras-chave:** políticas públicas para as mulheres, direitos humanos, gênero, movimento feminista, enfrentamento da violência contra as mulheres.

## ABSTRACT

LEANDRO, A.U.F. **Public Policies for Women:** implementation and challenges related to the confronting of violence in São Carlos city. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2014.

The present work analyses the public policies related to confronting violence against women in São Carlos city, between 2008 and 2012, from the field research carried out along with various bodies responsible for their implementation in a local sphere, regardless of being associated with the federal, state or municipal sphere of the government.

The bodies are: Center of Reference for women (CRM), Women Police Station (DDM), public defender, Care Program for Women Victims of Sexual Violence (PAVAS) and Laboratory of Analysis and Prevention of Violence (LAPREV). From the documents and interviews carried out with representatives from two of these bodies, the research tried to respond: a) if the actions taken by them are based on the National Policy for Confronting the Violence against Women and Maria da Penha Law; b) which means, strategies and difficulties were found for taking such actions; and c) if there is an interconnected network in federal and intersectoral terms for the integral assistance to women victims of violence in São Carlos. The study attempts to rescue the history and reflection about the appearance of human rights, as well as the struggle of women's movements to recognize and guarantee their interests, freedom and rights, with an approach based on feminism, gender issues and the recognition of the violence against women as a public problem, which resulted in the development of the public policies for women both in international and national sphere. It was concluded that there has been a recent empowerment of these policies in Brazil through the development of law and institutional tools that broadened and directed the protective measures for women. In the case of São Carlos city, they also contributed to the local management course and initiatives, associated with the commitment to the cause, and enabled the creation of a service network integrated with all the bodies and services, although its growth, allied to a civil education of respect to women, consists of challenges to be faced in the

management and implementation of more efficient policies to combat violence against women in the city.

**Keywords:** public policies for women, human rights, gender, feminist movement, confrontation of violence against women.

**LISTA DE QUADRO**

Quadro 1: Linha do tempo das conquistas feministas no Brasil (1910-2000).....	38
---	----

**LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CNDM	Conselho Nacional de Direitos da Mulher
CRM	Centro de Referência da Mulher
DDM	Delegacia de Defesa da Mulher
DST/AIDS	Doença Sexualmente Transmissível/Síndrome da Imunodeficiência adquirida
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LAPREV	Laboratório de Análise e Prevenção de Violência
ONG	Organização Não Governamental
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
PAVAS	Programa de Atendimento às Vítimas de Assédio Sexual
PNPM	Plano Nacional de Política para Mulheres
SPM	Secretaria Nacional de Política para Mulheres
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos

**SUMÁRIO**

<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Gênero, feminismo e políticas públicas.....</b>	<b>10</b>
2.1 Uma abordagem sobre as relações de gênero e o feminismo .....	11
2.2 Direitos humanos e a implementação de políticas públicas para mulheres .....	18
2.1.1 Reconhecimento dos direitos humanos para as mulheres.....	20
2.1.2 O surgimento de políticas públicas para as mulheres.....	25
<b>3. Lutas femininas e políticas públicas para mulheres no Brasil.....</b>	<b>30</b>
3.1 O feminismo no Brasil .....	31
3.2 Políticas Públicas para Mulheres no Brasil.....	38
<b>4. O município de São Carlos e as Políticas Públicas para Mulheres .....</b>	<b>51</b>
4.1 Identificação dos órgãos que atuam com a violência contra as mulheres em São Carlos.....	54
4.2 Análises do enfrentamento da violência contra as mulheres em São Carlos.....	59
<b>Considerações finais .....</b>	<b>75</b>
<b>Referências .....</b>	<b>81</b>
<b>Apêndice .....</b>	<b>85</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As discussões relacionadas à temática mulher têm aumentando nos últimos anos, tanto dentro da academia quanto na agenda dos governos, levando a uma reflexão sobre cidadania, defesa de direitos, espaço para representação política e visibilidade da mulher, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

A abordagem do público e do privado está relacionada ao quanto de liberdade a mulher possuía ao exercer seu papel de mãe, esposa e filha exemplar. Historicamente, a figura feminina estava ligada à esfera privada, ao interior de seu lar, ao cuidado de sua família, às ordens de seu pai e, na falta dele, de seus irmãos. No entanto, o homem já era criado para representar sua família ou os demais homens, como no caso da política, na esfera pública, representando a força masculina em vigor.

Surge então uma denominação para explicar a falta de liberdade que o sexo feminino possuía – o sistema patriarcal, que se torna relevante para iniciar uma discussão sobre o tema. Não ter liberdade é o mesmo que ser privado de um direito, situação que a mulher enfrentou durante um período longo de sua história, se tornando um dos primeiros motivos para incitar a luta por mudanças na relação entre o homem e a mulher e, portanto, pode ser considerada a privação de direitos como uma violência contra o sexo feminino.

O patriarcalismo caracteriza-se como a forma de organização social em que as mulheres deveriam estar submetidas aos poderes exercidos pelos homens que assumiam a responsabilidade pela liberdade da mulher, ou seja, havia uma hierarquia para a submissão, sendo primeiro o pai o responsável pela filha, que ao se casar, passava a responder ao marido pelos seus atos.

Segundo Patman (1993), “o poder natural dos homens como indivíduos abarca todos os aspectos da vida civil. A sociedade civil como um todo é patriarcal. As mulheres estão submetidas aos homens tanto na esfera privada quanto na pública”. Sob esta condição, pode-se perceber que a mulher não possuía domínios sobre suas vontades, ações, relações. Deveria aceitar seu papel de submissa e cuidar de sua família, aprendendo sobre suas responsabilidades desde a infância.

A sociedade compartilhou deste regime patriarcal e, por muito tempo deixou às margens o sexo feminino e só foi possível compreender a necessidade de mudança quando a própria mulher percebeu que estar privada de sua liberdade era o mesmo que

não ser uma cidadã. Portanto, pode-se considerar que os obstáculos criados para o exercício da cidadania e, por consequência, a violação dos direitos humanos das mulheres, é também uma violência contra a mulher. Este é o tema central desta dissertação.

O início da luta pelo fim da violência, que pode ser considerada milenar, passou a constituir uma das principais defesas e demandas das mulheres, ao considerarem que as políticas públicas existentes ainda não eram suficientes para combater eficazmente esta situação. O combate à violência contra a mulher é, portanto, um problema a ser tratado através de políticas públicas visando à garantia dos direitos humanos e de cidadania para as mulheres.

A abordagem sobre violência nos remete a algumas questões que fazem parte desta trama de reflexões acerca do tema mulher. A primeira questão está relacionada a gênero. A discussão sobre gênero vai além das diferenças sexuais, tornando-se necessária para facilitar a compreensão da violência contra a mulher, principalmente em suas relações sociais, emocionais e comportamentais, proporcionando uma maior abertura ao enfrentamento da situação de violência vivenciada pelas mulheres e que foi, por um longo tempo, incompreendida e envolta de preconceitos pela sociedade.

Os estudos de gênero tratam da opressão e da exploração das mulheres nas suas relações com os homens, características fundamentais da construção social e se também direciona à identificação e mesmo proposição de possíveis mudanças. Abordar esta questão significa estabelecer uma correlação de poderes entre homens e mulheres e reconhecer que existe uma desigualdade entre os sexos no âmbito da identidade sexual. Significa declarar que os indivíduos possuem papéis, direitos e oportunidades diferentes na sociedade e, que estas “diferenças” são construídas hierarquicamente, ou seja, a construção social do “ser homem” é superior à construção social do “ser mulher”.

Esta “diferença” existente entre os sexos supõe a existência da desigualdade entre homens e mulheres nas relações sociais e o uso abusivo do poder, exercido pelo homem contra a mulher, uma vez que há uma subordinação por parte do sexo feminino, bem como sua desvalorização. É nesta forma de discriminação que surgem diversas manifestações, dentre elas a violência contra a mulher na família, tanto pela situação em que se encontra, quanto pelas pessoas envolvidas.

E no interior das relações de gênero passa a surgir uma consciência feminista, que pode ser considerada um processo coletivo, materializando-se nas práticas sociais.

Esse processo está diretamente ligado tanto à relação humana quanto aos condicionamentos econômicos, sociais, políticos e culturais, os quais irão determinar os níveis de consciência de gênero.

A opressão feminina e a ausência dos direitos humanos voltados ao gênero feminino se torna um lema de luta das mulheres, que passam a reivindicar por seus direitos através da representação em movimentos sociais, sendo criado um específico, com um dos objetivos de levantar a discussão sobre o enfrentamento às diversas formas de situação de violência contra as mulheres.

Esta organização feminina se fez a partir da necessidade que as próprias mulheres sentiram em se tornarem sujeitos de sua história e sujeitos políticos, tendo como base suas vivências de privações das mais diferentes formas. Com isto, as primeiras reivindicações surgem dos movimentos de mulheres em todo o mundo, de diversas maneiras, tonalidades, ritmos e articulações locais, nacionais e internacionais, mesmo que em períodos da história diferentes e, muitas vezes, influenciados pelo sistema político vigente.

Mas falar em gênero não é a mesma coisa que falar em feminismo, o qual possui um objetivo específico segundo Teles (2007), de

“enfrentar para mudar o pensamento patriarcal ainda presente em nossos dias. É questionar os paradigmas que determinam a supremacia masculina em detrimento da autonomia e da emancipação das mulheres” (TELES 2007, p. 38).

Com o feminismo, que se manifesta através dos movimentos sociais, a luta pela superação da violência contra a mulher ganha força e diretriz, tornando-se necessária a abordagem sobre o papel desse movimento na conquista de direitos, de mudanças nas relações sociais, buscando torná-las mais igualitárias entre os sexos. Mesmo que o feminismo seja composto de diversas manifestações, ainda sim conseguiu modificar formas de pensar e viver, causando impacto tanto na estrutura das instituições políticas e sociais, quanto no cotidiano das mulheres, por meio da ampliação do espaço de atuação pública da mulher.

A busca pela garantia de acesso das mulheres no espaço público ocorreu através da luta dos movimentos feministas, os quais defenderam que a superação das diversas formas de violência contra as mulheres poderia ocorrer através do reconhecimento de que a igualdade entre os sexos se tornava necessária para a concretização de mudanças dentro das sociedades.

A luta por estas mudanças possui diversas matrizes de reivindicações. Um dos primeiros questionamentos realizados publicamente foi sobre a desigualdade entre os sexos, expressa na Declaração dos Direitos do Homem (fim do século XVIII), uma vez que se remetia apenas aos detentores do poder familiar e da ocupação da esfera pública, ou seja, os homens. Como as mulheres permaneciam submissas aos homens, dentro do sistema patriarcal, não poderiam considerar que estavam tuteladas pela mesma declaração.

Foi necessária a reivindicação pela criação dos direitos humanos para as mulheres, especificamente, para que então as políticas públicas de promoção da igualdade entre o homem e a mulher surgissem. No entanto, cabe pontuar que esta luta foi árdua e longa, ocorrendo primeiramente nos países desenvolvidos, pois foram espaços de revoluções, onde as mulheres tornavam públicas as demandas sobre a opressão feminina.

A luta das mulheres para a criação de políticas públicas que as beneficiassem, que garantissem sua cidadania e a igualdade entre os sexos foi propagada a partir do século XX. Primeiramente em determinados países da Europa e dos Estados Unidos, que vivenciavam momentos de transformações em seus sistemas de poder, como por exemplo, após o início do sistema capitalista, cujo caráter exploratório e opressor incitou a luta pela revolução na classe operária, que passou a sofrer com o novo sistema instituído.

Neste período (século XX) de reivindicações por direitos para as mulheres surge a motivação das mulheres para se organizarem e irem em busca de melhorias para a sua qualidade de vida, salários igualitários entre homens e mulheres, garantia de seus direitos civis e políticos e a participação na vida pública, com a possibilidade de representação política. Estas ações realizadas com o apoio dos movimentos feministas possibilitaram a criação e implementação de políticas específicas para as mulheres.

Algumas conquistas dos movimentos feministas e de organizações de mulheres se tornam documentos e instrumentais importantes para o início das transformações da sociedade patriarcal para uma sociedade mais igualitária. Em 1993, através da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, é que ficou claramente exposto o caráter universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A partir deste documento, os crimes sexuais passaram a ter visibilidade e serem reconhecidos como violação de direitos. Segundo Teles (2007), o Estado torna-se

responsável pela violência contra a mulher quando não promover e nem efetivar os direitos das mulheres à vida, à liberdade e à segurança, ou seja, “por não tomar iniciativa de implementar e realizar ações de políticas públicas de prevenção à violação dos direitos humanos das mulheres”.

Em 1995, a Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing propicia maior enfoque para criação de políticas públicas para as mulheres. Esta Conferência sugere diretrizes para a criação de ações voltadas especificamente para as mulheres, em suas diversas áreas de convívio, onde houvesse discriminação, desigualdade ou violência.

Entretanto, criar e implementar políticas públicas para as mulheres, principalmente as que se encontram em situação de violência doméstica, tornou-se um grande desafio para o poder público. A violência contra as mulheres ocorre de diversas formas, desde o assédio moral às agressões física e sexual, sendo estas as mais visíveis para a sociedade. As políticas públicas devem possuir um caráter universal para o enfrentamento da violência, uma vez que os agressores não escolhem classe social, raça ou estado civil.

A erradicação da violência contra a mulher torna-se uma luta mundial, perpassando diversos países através de Congressos, Convenções, Conferências e Leis. O Brasil torna-se um grande aliado nesta luta e cria a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), com o intuito de propiciar atendimento às mulheres de acordo com as suas necessidades concretas e para a obtenção de resultados mais efetivos, os quais são construídos a partir de expectativas de quem procura a justiça e possui o direito de viver sem violência.

A Lei Maria da Penha proporciona ao Estado e à sociedade civil uma nova postura em relação às vítimas da violência doméstica e familiar, ao criar condições para o empoderamento e busca de soluções razoáveis para seus conflitos, considerando que os efeitos da violência se estendem para além das vítimas.

As políticas públicas para o enfrentamento da violência estão hoje, no Brasil, diretamente vinculadas à Lei Maria da Penha. Dois Planos Nacionais foram criados para garantir a erradicação da violência no país, o primeiro em 2004 e o segundo em 2007, além da criação de uma Política Nacional para a Erradicação da Violência contra as Mulheres, lançada em conjunto ao I Plano Nacional. O segundo Plano Nacional, construído a partir da avaliação do primeiro, consegue validar os princípios e

pressupostos da Política Nacional, tendo em vista a criação de organismos governamentais tanto estaduais quanto municipais, para a coordenação e gerenciamento das políticas públicas para as mulheres. (II PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008).

A partir desta proposta de criação de organismos governamentais nos diferentes níveis de governo, torna-se imprescindível compreender se as propostas de ação dos estados e dos municípios estão embasadas nos princípios e diretrizes da Política Nacional, na Lei “Maria da Penha” e se possuem mecanismos eficazes e coerentes para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Considerando a implementação das políticas públicas e parceiras constituídas para a atenção às mulheres, verifica-se que o município de São Carlos possui um destaque político e social no que tange às ações para a transformação das desigualdades de gênero, ao possuir três órgãos considerados importantes para a prevenção e o enfrentamento da violência contra as mulheres. A criação e implementação destes órgãos é uma das diretrizes da Política Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, sendo eles o Centro de Referência da Mulher, Casa Abrigo e Delegacia de Defesa da Mulher.

Através de pesquisas realizadas pelo Observatório de Gênero<sup>1</sup> e da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres - SPM, do governo federal, verifica-se que apenas 10% dos municípios do Brasil possuem Centros de Referência da Mulher, 7,1% têm Delegacias de Polícia Especializadas de Atendimento à Mulher, e somente 4,7% instituíram Casas Abrigos. Portanto, São Carlos foi escolhido para o desenvolvimento da pesquisa para este trabalho.

Além dos órgãos citados à cima, no município de São Carlos há a presença da Defensoria Pública, que possui em um de seus trabalhos o atendimento às mulheres em situação de violência; outras ações que contribuem para o enfrentamento à violência contra a mulher no município são desenvolvidas pelo Programa de Atendimento às Vítimas de Abuso Sexual – PAVAS, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e o Laboratório de Análise e Prevenção da Violência – LAPREV, da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

Destarte, esta pesquisa está pautada nas políticas públicas para as mulheres, criadas pelo poder público, para o enfrentamento da situação de violência contra as

---

<sup>1</sup> Disponível em [www.observatoriodegenero.gov.br](http://www.observatoriodegenero.gov.br), acessado em 10 de junho de 2014.

mulheres. Ao ser reconhecido como um problema social, a violência indica como desafio a sua erradicação ou redução, problema que deve ser enfrentado politicamente em todas as suas formas: social, política, urbana, rural, étnico-racial, religiosa, entre outras, e nos mais diferentes contextos socioculturais.

Diante destas reflexões, cabe a este trabalho questionar como de fato os órgãos executores da Política Pública para as mulheres no município de São Carlos estão atuando no enfrentamento da violência contra as mulheres. Para tentar responder a este questionamento, torna-se necessário delimitar como objeto da pesquisa as políticas públicas para mulheres, sendo o principal objetivo deste trabalho, a partir da realização de uma análise sobre a implementação das políticas públicas para mulheres em situação de violência no município de São Carlos, responder às seguintes questões: se as ações realizadas pelos diferentes órgãos executores das políticas públicas para as mulheres estão embasadas na Política Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e na Lei Maria da Penha; se são encontradas dificuldades para a execução destas ações; e se existe uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência em São Carlos.

Desta forma, há um empreendimento em colaborar para uma maior expansão e aprimoramento da política pública existente. Para isto, torna-se necessário, em um primeiro momento, compreender o processo de construção das políticas públicas para mulheres de um modo geral para, em seguida, analisarmos a implementação destas políticas, bem como o enfrentamento da violência contra as mulheres no nível nacional e em específico no município de São Carlos.

O primeiro capítulo aborda o conceito de relações de gênero e o feminismo, com vistas à explanação das desigualdades entre homens e mulheres que resultaram nas primeiras reivindicações de mulheres por direitos humanos, que culminou na criação das primeiras organizações feministas. O movimento feminista surge a partir das reivindicações das mulheres por liberdade e cidadania. Os movimentos criados em diversos países proporcionaram a luta pela criação de políticas públicas para as mulheres, sendo abordada inicialmente a evolução do exercício de direitos políticos, ou seja, o voto feminino e a representação política.

O segundo capítulo pretende compreender o surgimento do movimento feminista no Brasil, através da participação das mulheres em organizações e movimentos sociais, que surgiram a partir da década de 1930 e que influenciaram nas ações do poder público

e na criação das políticas públicas para as mulheres. Será abordada com maior ênfase a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, seus princípios e diretrizes, bem como as demais ações criadas pelo governo no enfrentamento da violência contra as mulheres no país no período recente.

O último capítulo aborda a implementação das políticas públicas para as mulheres em situação de violência no município de São Carlos e o surgimento dos órgãos executores da Política Pública para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Outra questão a ser analisada será o trabalho desenvolvido por estes órgãos e se estão em sintonia com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, com a Lei “Maria da Penha” e demais diretrizes criadas pelo poder público.

A pesquisa realiza um levantamento bibliográfico sobre o tema proposto através de livros, artigos, periódicos e dados disponibilizados pela própria Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, pela Presidência da República, entre outros. É de extrema relevância pontuar que a grande maioria da literatura brasileira sobre o tema é produzido por feministas que fizeram parte do movimento de luta pela garantia dos direitos das mulheres e pelo próprio governo federal ou municipal.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se um estudo de caso das políticas públicas criadas para o enfrentamento da violência no município de São Carlos, através de entrevistas semi-estruturadas realizadas com a Defensora Pública e a Ex-Chefe de Divisão de Políticas para as Mulheres, que coordenava o Centro de Referência da Mulher, com o objetivo de direcionar as entrevistadas às questões pertinentes à análise do tema pesquisado.

A primeira etapa da pesquisa foi a elaboração do roteiro para o desenvolvimento das entrevistas. Em seguida ocorreu a identificação dos órgãos que compõem uma rede de serviços para o enfrentamento da violência contra as mulheres no município. Após serem identificados os órgãos, foi necessária a identificação das pessoas responsáveis pelo desenvolvimento das ações para a implementação das políticas públicas para as mulheres em situação de violência no município e que atuaram no período de análise da pesquisa, de 2008 a 2012. Devido à concentração de ações realizadas no âmbito do atendimento às mulheres e à implementação de ações referentes ao enfrentamento da violência contra as mulheres pelo município de São Carlos, este recorte temporal foi delimitado.

A proposta de seleção dos órgãos foi embasada na definição de que São Carlos pode ser considerado uma referência no atendimento às mulheres, por ter em seu escopo de ações uma Delegacia de Defesa da Mulher, uma Casa Abrigo, um Centro de Referência da Mulher, a Defensoria Pública, um Programa de Atendimento às Vítimas de Abuso Sexual, além de um Laboratório de Análise e Prevenção da Violência. Estes órgãos atuam em diferentes níveis contudo, compõem a rede de serviços locais para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Para a realização das entrevistas, foram selecionados o Centro de Referência da Mulher, que possui em seu organograma de atuação a coordenação da Casa Abrigo; e a Defensoria Pública, que mesmo não sendo específica para o atendimento às mulheres, atua no enfrentamento da violência vivenciada pelo gênero feminino. Nos demais órgãos não foram realizadas entrevistas, mas foram enviadas as questões para a coleta de dados referentes ao desenvolvimento e o sentido do trabalho realizado.

## 2. GÊNERO, FEMINISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Início o capítulo com uma abordagem sobre a questão de gênero, o que proporciona uma reflexão sobre a situação na qual a mulher está inserida na sociedade e sobre as consequências que tal condição lhe acarreta enquanto sujeito. O gênero se refere a diferentes relações, cheias de significados referentes às questões sociais e políticas dentro de uma determinada sociedade. Os estudos de gênero tem o objetivo de tentar explicar os papéis tanto do homem quanto da mulher numa sociedade marcada pela desigualdade. Esta definição envolve condições culturais, sociais e políticas, que definem a realidade social em que os indivíduos se organizam.

A existência de uma desigualdade de gênero surgiu há tempos e fundamenta maneiras de conduta, que ora são permitidas, ora são proibidas. Portanto, uma das discussões destacadas neste capítulo é a percepção da desigualdade de papéis entre homens e mulheres, que tolhe e a liberdade exercida por ambos os sexos. Se a mulher possui menos poder de ação que o homem, por seu histórico de submissão e opressão, conseqüentemente, sua mudança de atitude por luta em busca de maior liberdade, poderão resultar em situações de violência.

Para compreender melhor este tema, iniciaremos com a discussão sobre gênero e feminismo, pois foi a partir das reflexões sobre estes temas que surgiram os primeiros movimentos de mulheres que reivindicaram seus direitos à liberdade e à cidadania. Importante será também a discussão sobre os direitos pelas mulheres, uma vez que estes eram direcionados apenas aos homens, pois foi necessária uma reivindicação por parte das mulheres para que houvesse mudanças e conquistas.

E para finalizar o capítulo, iniciaremos a explanação sobre políticas públicas voltadas para o sexo feminino, com destaque para uma evolução no ganho e exercício de direitos pelas mulheres, como por exemplo, o voto feminino. A partir disto, a mulher pôde exercer sua cidadania, escolher seus representantes políticos e se tornar representante na política, proporcionando a criação de demais políticas públicas que viessem a favorecer a superação da desigualdade de gênero e da situação de violência contra as mulheres.

## **2.1 Uma abordagem sobre as relações de gênero e o feminismo**

O conceito de gênero surgiu nos Estados Unidos, na década de 1970, e se propagou nas ciências e nas universidades a partir dos anos 1980 (RUBIN, 1975). Esta reformulação conceitual que ocorre a partir de sua disseminação teve o intuito de abordar a dimensão enfática dos traços de construção histórica, social, política, estabelecidos entre homens e mulheres e sobre suas diferenças sexuais, o que veio a implicar numa análise política e relacional.

Este conceito foi apropriado pelas inúmeras áreas do conhecimento em suas teorias e em suas diversas formas de abordagens, mesmo assim, seu ponto em comum é a percepção da subordinação da mulher ao homem, como forma de explicar a opressão e a relação de dominação que foram construídas socialmente, além da possível mudança deste contexto.

O surgimento da divisão e da exploração da força de trabalho, até então consideradas naturais, passaram a ser usadas contra as mulheres, no sentido de serem consideradas frágeis para trabalhar, além de terem que manter o papel da maternidade dentro do contexto familiar. Este papel pelo qual as mulheres passaram representou um dos “principais fatores na caracterização da marginalização da mulher, sendo que enquanto capacidade reprodutora serviu para, quando interessava, fragilizar a mulher, especialmente no campo do trabalho”. (LIMA 2010, p. 108).

Nessa divisão do trabalho entre os sexos, os homens estão diretamente ligados às ocupações relacionadas à esfera pública, sendo responsáveis pelas ocupações da esfera da vida econômica e política. As mulheres até então eram vistas como inadequadas à esfera pública, uma vez que eram responsáveis pelas ocupações da esfera privada, relacionada a uma vida doméstica e reprodutora. Além de que, estar atrelada à esfera privada faz com que as mulheres fiquem dependentes dos homens e subordinadas à família.

Desde os princípios do liberalismo, no século XVII, os direitos políticos e os direitos pertencentes à concepção moderna liberal de privacidade e do privado têm sido defendidos como direitos dos indivíduos; entretanto, tais indivíduos foram definidos como adultos e chefes de família masculinos. Assim, esses indivíduos portadores de direitos, além de estarem alheios à intrusão do Estado ou da Igreja, possuíam o controle sobre os membros de sua esfera de vida privada. Já os membros subordinados não

deveriam ter a percepção de que possuíam direitos à privacidade, pois aceitavam a subordinação sem muitos questionamentos e intervenções.

Partindo destas questões identificadas no período do liberalismo, surge a análise sobre as relações de gênero, uma vez que dentre os membros subordinados pelos chefes de família havia, em sua grande maioria mulheres tanto no papel de mãe, esposa ou filha, quanto no papel de empregada. Em contraposição a esta posição subordinada, na qual a mulher pertencia quase que exclusivamente à esfera privada, a luta feminista passou a reclamar o direito das mulheres a poderem também participar e usufruir da esfera pública.

Esta discussão sobre a posição do homem e da mulher na sociedade evidencia o relacionamento existente entre estes dois sexos e o cotidiano que envolve ambos. Torna-se necessário compreender, segundo Rua e Abramovay (2000), “as identidades de homens e mulheres e dos planos em que se relacionam socialmente, os quais demarcam diferentes modalidades do exercício da cidadania”.

Com isto, é destacável que os direitos e os deveres possuem uma forte influência sobre os sujeitos enquanto cidadãos, gerando uma transformação de meros indivíduos para sujeitos de direitos. Isto acontece a partir do instante em que as pessoas se permitem perceber que fazem parte ativa de um processo de busca e conquista de autonomia, com o objetivo de tornarem-se capazes de participar das decisões nos diferentes espaços, tanto privados quanto públicos.

Porém, a teoria feminista percebeu que, dentro da esfera privada havia opressão feminina, ou seja, dentro do espaço doméstico e nas relações afetivas e sexuais. Com isto, passou a se colocar no centro de questionamentos sobre a presença da mulher na vida privada e na formação da identidade de gênero.

A contribuição para esta defesa da teoria feminista advém da questão de gênero, que permite apreender uma ordem social e institucional que impulsiona a construção sociocultural dos papéis exercidos por ambos os sexos, uma vez que são determinados por desigualdades históricas. Para melhor compreender o conceito de gênero, torna-se necessário conhecer o pensamento que levou algumas das diversas pesquisadoras da área a defenderem as transformações da situação de opressão e subordinação em que viveram e vivem diversas mulheres.

Um dos intuítos da conceituação de gênero por diversas pesquisadoras é desmistificar o modelo tradicional de patriarcado e de desenvolvimento das relações

sociais. É imprescindível a apreensão deste sistema, antes de iniciar a explanação sobre tais conceitos. O patriarcal pode ser considerado um regime específico, com uma forma de organização social, onde as relações são geridas e experimentadas, colocando as mulheres em situação de subordinação aos homens, tanto a uma autoridade patriarcal ou, no caso de jovens, hierarquicamente subordinadas aos homens mais velhos, ou seja, a autoridade paterna.

Considera-se a partir da consolidação desses dois princípios – a autoridade patriarcal e autoridade paterna - que o domínio masculino passou a ser difundido através dos valores do patriarcado. Este modelo se fundamentava também na valorização das atividades que eram consideradas como masculinas em detrimento das atividades pensadas como femininas, legitimando assim o controle masculino da sexualidade, a limitação da autonomia das mulheres e estabelecendo papéis sexuais, políticos e sociais rígidos.

“De fato, desde o surgimento do patriarcado, essa definição de atributos masculinos e femininos geralmente implica caracterizar o homem como um ser humano privilegiado, dotado de qualidades inacessíveis à mulher. Ele se percebe e é percebido como mais forte, mais inteligente, mais corajoso, mais responsável, mais criativo e mais racional, e, desta forma, justifica sua relação hierárquica com o outro sexo”. (RUA e ABRAMNOVAY, 2000, p.228).

Retomando a proposta de conceituação sobre gênero, Saffioti (2004) afirma que gênero é um conceito de ordem política, ao ser incorporado através de métodos e análises sociais, lançando o desafio de se contrapor às concepções tradicionais conservadoras, onde a consideração da divisão de tarefas entre homens e mulheres é naturalizada.

Esta autora analisa a sistematização do sistema sexo/gênero a partir das reflexões de conceituação de gênero de maneira neutra, ou seja, o gênero pode estar a serviço tanto da opressão quanto das relações igualitárias. Essa classificação não dependeria do conceito em si, mas das relações sociais.

Para Saffioti, o conceito de gênero é mais amplo que o conceito de patriarcado, pois o gênero tem acompanhado a humanidade desde sua existência. O patriarcado pode ser considerado um fenômeno mais recente, que está articulado à industrialização do capitalismo. O patriarcado diz respeito à desigualdade e a opressão, se tornando uma possibilidade dentro das relações de gênero, mas não pode ser considerado a única.

Um fato que preocupou Saffioti foi que a questão de gênero tornou-se central nos debates feministas e, na maioria destes, possibilitou um distanciamento das discussões sobre o patriarcado. Se as mulheres, nos últimos anos da história, estiveram posicionadas hierarquicamente inferiores aos homens, “tratar esta realidade exclusivamente em termos de gênero distrai a atenção do poder do patriarca, em especial como homem/marido, neutralizando a exploração-dominação masculina” (Saffioti, 2004).

Outra autora que analisa estas questões de gênero é a pesquisadora feminista Scott (1990), a qual defende que o gênero “torna-se uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e mulheres, através da criação inteiramente social de ideias sobre papéis adequados a ambos os sexos”. A sociedade, que ainda possui em sua formação a ideologia do sistema patriarcal determina o comportamento, as ações e as escolhas diferenciadas para cada sexo, proporcionando a criação e o estigma que direciona os papéis previamente definidos para cada um – homem ou mulher.

A compreensão desta autora sobre gênero é relacionada ao saber sobre as diferenças sexuais. Se existisse uma relação inseparável entre saber e poder, o gênero deveria estar no meio das relações de poder, sendo uma primeira forma de dar sentido a estas relações. O gênero significa saber a respeito das diferenças sexuais. Este saber é relativo, uma vez que foi produzido pelas culturas e sociedade, seu significado surge de uma disputa política e remetem à forma como as relações de poder são construídas.

Scott enfatiza os significados variáveis e contraditórios que classificam a diferença sexual e os processos políticos, proporcionando significados que são construções e valorizações hierárquicas na vida social. Em contrapartida, rejeita o caráter fixo e permanente das representações de gênero a mera oposição entre homem e mulher, visando desconstruir reflexões naturalizadoras de universais masculinos e femininos.

Percebe-se que existe uma breve diferença de conceituação de gênero entre as duas autoras apresentadas. Mesmo que ambas discorram sobre a mesma temática, suas visões são diferenciadas e as reflexões acabam se completando, indicando a necessidade de desconstruir a conceituação naturalizada e neutralizada sobre gênero. A diferença entre homem e mulher, construída e perpetuada por anos, propiciou as relações de poder exercidas pelo sexo masculino e se refletindo nas formas como as mulheres foram

tratadas durante este período. A submissão e a opressão de gênero culminaram na violência contra as mulheres existentes nas relações sociais.

A argumentação de outra feminista brasileira, Teles (2010), sobre a questão de gênero concentra-se no fato de que, ao trabalhar com o gênero, deve-se atentar às diferenças e às desigualdades existentes entre as próprias mulheres, bem como entre homens. “Sua abordagem deve ser combinada com outras categorias sociais, como classe, raça/etnia, idade, orientação sexual, ingredientes que compõem a identidade e a diversidade”.

Segundo esta mesma autora, gênero pode ser considerado um campo de estudo que proporciona à sociedade o acesso a conhecimentos que permitem potencializar as ações políticas das mulheres contra as desigualdades e injustiças que as oprimem. Isto quer dizer que qualquer pessoa pode analisar ou estudar gênero, incluindo as diversas áreas das ciências que vêm em busca da história da opressão feminina, bem como suas causas e suas consequências. Seu foco de análise concentra-se não somente nas mulheres, mas no desenvolvimento e formação do masculino e do feminino.

Para dar continuidade a esta discussão, pretendemos ainda nos deter em Teles para remeter a outro conceito que se confunde com a questão de gênero: o feminismo. Trata-se de um movimento que, segundo a autora, defende a iniciativa de denúncia sobre o sistema patriarcal e a supremacia masculina. Manifesta-se através de movimentos públicos, espaços acadêmicos, populares, políticos, religiosos e culturais, com objetivo de realizar campanhas e protestos contra os padrões “únicos” e “normais” que proporcionam a submissão feminina.

As teorias feministas surgiram a partir destas ações e das experiências vividas por diversas mulheres, que decidiram colocar em público seu cotidiano para que pudesse se transformar em estudos e pesquisas. Destaca-se que a teoria feminista contribuiu para os estudos de gênero, buscando defender o princípio da igualdade e justiça para todos. Mesmo tendo o enfoque específico no ser mulher, sentiu a necessidade de abrir caminhos para trabalhar a questão da diversidade.

O feminismo, portanto, refere-se a uma doutrina ou movimento social, onde os adeptos ou os atores principais são geralmente mulheres e cuja característica é definida pelas ideias de liberdade e igualdade e, conseqüentemente, pela crítica às formas hierarquizadas de relacionamento social. (BASTERD E ALVES 1987).

Essa doutrina chamada feminismo, que prioriza a igualdade entre os sexos e a redefinição do papel da mulher na sociedade pressupõe o surgimento de uma consciência de gênero feminista onde são reelaboradas as desigualdades vivenciadas por determinadas mulheres, em períodos determinados da história. É no interior das relações de gênero que surge uma consciência feminista, que pode ser considerada um processo coletivo, materializando-se nas práticas sociais.

O feminismo tem sua insurgência na Europa, mais especificadamente na França e na Inglaterra, onde ocorriam diversas transformações devido ao sistema capitalista. A primeira conscientização entre mulheres esteve fundamentada nas mudanças instituídas pelo novo sistema capitalista, o qual afetou diretamente a organização familiar, bem como os ideais liberais de igualdade e a noção de indivíduo, defendidos nas revoluções burguesas.

O conceito que se defendia nestas revoluções, segundo afirma Binger e Brandão (1994), era uma noção de igualdade que, embora tenha sido criada para todos, na prática foi instaurada apenas entre as classes dominantes. Um exemplo é a “Declaração dos Direitos do Homem”, que se aplicava apenas aos homens, permanecendo para as mulheres os códigos patriarcais inscritos na “Ménagier de Paris”.

O surgimento do capitalismo e sua acumulação regida pelos lucros afetaram as relações sociais, uma vez que passaram a assumir características específicas, que foram definidas através das relações de produção necessárias ao desenvolvimento desse sistema. A família, uma destas relações sociais, deixa então de possuir seu caráter de unidade para se inserir no mundo do trabalho - o qual faz parte da esfera pública, dando início à divisão sexual do trabalho:

{...} com a Revolução Industrial, o trabalho passou a ser dividido em duas esferas distintas: de um lado a unidade doméstica, de outro a unidade de produção. A essa fragmentação correspondeu a divisão sexual do trabalho, cabendo ao homem o trabalho produtivo extraluar, pelo qual passou a receber salário, enquanto à mulher coube principalmente a realização das tarefas relativas à reprodução da força de trabalho, sem remuneração. (BRUSCHINI E ROSEMBERG, 1982 APUD BINGER E BRANDÃO, 1984, p. 88).

Segundo Binger e Brandão (1984), em seguida ao exercício da força de trabalho masculina, vem a feminina, que também é chamada a compor esse processo de venda de mão-de-obra, no entanto, seu salário desde já é inferior ao do homem, mesmo possuindo maior carga horária de trabalho.

Essa condição de inferioridade pela qual as mulheres passam a se submeter para auxiliar na renda doméstica se torna um dos objetos de interesse da burguesia industrial, durante a Revolução Industrial, pois o sistema capitalista possui uma única preocupação: acumular riquezas através da mão-de-obra barata. Tendo por base ainda a reflexão de Binger e Brandão (1984), a passividade e submissão da mulher dentro do mundo doméstico, que foi desenvolvida por todo o período de opressão, se tornam justificativa para impor-lhes o pagamento de salários inferiores aos dos homens e jornadas de trabalho excessivas e insalubres.

Em meio a esta situação, surge o movimento feminista no final do século XVIII, porém foi apenas no século XX que sua propagação ocorreu na maioria dos países europeus e nos Estados Unidos. Uma das correntes originárias deste movimento foi composta por feministas socialistas, que ganhou maior intensidade após a publicação do Manifesto Comunista de Marx e Engels, o qual fez parte do movimento proletário internacional.

Desde o início, a atuação das feministas socialistas ocorreu dentro dos partidos e sindicatos. Em seguida, criaram as seções ou grupos de mulheres dentro dessas organizações. Duas mulheres se destacaram neste período: Clara Zetkin e Rosa Luxemburgo<sup>2</sup>. As socialistas mantiveram a organização das mulheres durante muito tempo, tendo como principal objetivo atrair mulheres para o partido e manter sob suas responsabilidades as organizações, a exemplo dos sindicatos. Assim buscariam elevar o número de mulheres atuantes e fortalecer o movimento feminista.

As ações das feministas socialistas permaneceram durante mais um século. No entanto, a partir do ano de 1968, surge um modelo de feminismo que questiona o papel da mulher na família, no trabalho e na sociedade; que defende a luta por uma transformação nas relações humanas e pela extinção das relações baseadas na discriminação social e de gênero. Este movimento feminista se fundamenta no questionamento tanto das relações sociais da produção material, como das relações afetivas e sexuais entre os seres humanos, propondo-se a lutar por mudanças históricas.

---

<sup>2</sup> Clara Josephine Zetkin nasceu no ano de 1857, na Alemanha e foi professora, jornalista e política marxista alemã. É considerada uma figura histórica do feminismo.

Rosa Luxemburgo nasceu no ano de 1871, na Polônia e foi filósofa e economista marxista polonesa. Tornou-se conhecida devido a sua militância revolucionária ligada à Social-Democracia do Reino da Polônia e Lituânia, ao Partido Social-Democrata da Alemanha e ao Partido Social-Democrata Independente da Alemanha.

Essa corrente feminista propõe um desafio em participar ativa e construtivamente do processo de redefinição do ser humano, a partir do desenvolvimento de conteúdos políticos eficazes, que permitam a inserção das diferenças num contexto histórico e transformador da sociedade. Ao promover a inclusão das mulheres, tornar-se-á possível transformá-las, tornado-as capazes e dignas de direitos.

## **2.2 Direitos humanos e a implementação de políticas públicas para mulheres**

Os direitos estão relacionados à maneira como as relações sociais se estruturam e estabelecem uma forma de sociabilidade, a qual é regida pelos reconhecimentos do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. Telles discorre sobre os direitos, afirmando que

“operam como princípios reguladores de práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um.” (TELLES, 1999, p.138).

Os direitos são resultados de um processo histórico e dinâmico de conquistas e da consolidação de espaços que visam emancipar a dignidade humana. Para que se promulgue a consolidação dos direitos, torna-se necessária a ocorrência de transformações no campo social e político, propiciando um avanço nas questões que deverão ser definidas em nível nacional ou internacional.

Os direitos permitem a expressão dos indivíduos sobre seus problemas e suas exigências de equidade e justiça. Existe, portanto, uma particularidade em tipificar os problemas vividos em uma determinada sociedade, as suas diferenças e desigualdades, e com isto, que seus membros exijam mudanças em relação aos conflitos da vida social.

A discussão sobre direitos humanos permite uma reflexão sobre quem era contemplado com tais direitos. Sendo a sociedade composta por homens e mulheres e estas submissas aos homens, a ideia de que os direitos devem abranger ambos o sexos demorou para se tornar realidade. Os primeiros direitos institucionalizados são datados de 1948, sendo Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Segundo Teles (2007), ambas as declarações

contemplaram apenas os homens, pois estes pertenciam à esfera pública, à chefia da família, ficando as mulheres à margem do exercício da cidadania.

Destarte, o não pertencimento do sexo feminino aos direitos humanos aponta para a violação do mesmo e foi necessário que mulheres engajadas nas revoluções e transformações políticas exigissem o direito à cidadania. Com isto, é possível associar a violação dos direitos das mulheres à violência contra as mesmas, pois uma sociedade ou numa nação onde todos deveriam ser protegidos pelos direitos criados pelo Estado, no entanto permitia que apenas alguns de seus membros exercessem a cidadania.

O exercício da cidadania está relacionado ao direito do cidadão em definir em que área deveria ser criada uma política pública, onde deveria haver uma ação estatal. Para que isso ocorresse, seria preciso transformações na estrutura da sociedade e nas relações de poder que as caracterizam.

Pode-se afirmar que algumas mudanças ocorreram e influenciaram a maioria dos países a formar um sistema internacional de proteção, fixando parâmetros protetivos mínimos aos indivíduos, proporcionando uma nova estruturação aos direitos humanos tanto para mulheres quanto para homens, permitindo a liberdade de ser cidadãos de direitos.

A concepção de cidadania abordada por Dagnino (2004) expressa as conquistas das mulheres em relação aos seus direitos e incita a discussão sobre a criação de políticas públicas voltadas para a categoria. Para esta autora, a cidadania é “a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento”. O fato dos indivíduos tornarem-se cidadãos e terem uma cultura de direitos cria uma proposta de sociabilidade, ou seja, “um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito”.

Completando esta discussão, destaca-se que a cidadania e os direitos propiciam mecanismos de decisão conjunta, e sendo assim, possibilitam um maior empoderamento para as pessoas em lutar para terem um controle sobre suas vidas. É isto que as mulheres irão buscar no decorrer de sua história de distanciamento e falta de acesso aos direitos humanos. Segundo León, abordado em Rua (2000), uma vez que os indivíduos se empoderam, adquirem a possibilidade de mudar suas relações de poder e atuar na esfera pública, obtendo um olhar diferente perante a sociedade.

Isto será melhor explanado neste momento do texto, com destaque para a violação dos direitos humanos das mulheres e as transformações ocorridas para garantia do exercício da cidadania, com destaque ao exercício dos direitos civis e políticos, ou seja, ao voto e a representatividade feminina na política, através da criação de políticas públicas para as mulheres.

### 2.1.1 Reconhecimento dos direitos humanos para as mulheres.

A ideia sobre direitos humanos surgiu com a promulgação das declarações de direitos no final do século XVIII, através de movimentos sociais e políticos desenvolvidos tanto na América quanto na França. Ambos contemplavam o objetivo de tornar o indivíduo dono de sua própria vida e questionavam o poder absoluto dos monarcas, os quais decidiam sobre as situações relacionadas a cada indivíduo. A Declaração Americana de Virgínia em 1776 e a Declaração Francesa de 1789 atribuíram um novo sentido revolucionário à condição do ser humano.

Durante este período ocorreram diversos movimentos revolucionários que propiciaram uma nova ordem social. Segundo Teles (2007), com a eclosão da Revolução Francesa em 1789, iniciou-se um rompimento da jovem burguesia com o absolutismo e, com isto, uma nova classe social emergiu através da apropriação do poder político e econômico. No entanto, “conquistado o poder político, a burguesia deixou de considerar a principal característica dos direitos humanos, que era seu aspecto universal, restringindo-os apenas aos homens proprietários”.

Em meio a estas novas mudanças políticas, ocorreu um fato que impulsionou o início da reivindicação das mulheres. Foi criado, neste processo revolucionário, um documento chamado Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com o objetivo de garantir a cidadania, porém possuía uma ideia abstrata e restrita, uma vez que não criou um vínculo com a comunidade política e econômica, além de que o lema igualdade, liberdade e fraternidade, defendidos pela burguesia, não foram garantidos com integralidade neste documento.

Esta Declaração, conforme descrição de Teles (2007), possuía como referência apenas o sujeito masculino, pois os direitos das mulheres não foram reconhecidos neste ato, portanto a igualdade entre os sexos foi desconsiderada, referindo-se apenas ao

homem como possuidor de direitos. Em meio ao processo revolucionário, a presença ativa das mulheres ao lado dos homens era intensa, uma vez que acreditavam que os ideais até então defendidos seriam estendidos ao sexo feminino.

No entanto, com a criação deste documento, que favoreceu apenas a categoria masculina, uma revolucionária francesa, Olympe de Gouges<sup>3</sup>, decidiu fazer a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, em contrapartida ao documento criado que garantia apenas os direitos dos homens. Com este novo trunfo, iniciara-se diversas mobilizações femininas, que culminaram na defesa da igualdade de direitos das mulheres com os homens, o acesso à educação e o direito ao divórcio.

Apenas no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, é que a ideia de direitos humanos foi retomada novamente em decorrência dos holocaustos ocorridos durante o período de guerra. Nesse período ocorreu uma aproximação do direito com a moral, onde o ser humano passou a ser sujeito de direitos.

No ano de 1948, foi aprovada em Assembléia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde aconteceu a proclamação dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais. No mesmo ano mais um documento foi criado, o qual recebeu o nome de Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, onde havia a valorização dos princípios de liberdade, igualdade e propriedade como sendo direitos essenciais ao indivíduo. “Tais declarações ostentam direitos básicos, necessários para o desenvolvimento físico, intelectual, social e econômico de qualquer ser humano, independente de raça/etnia, sexo, religião e credo político”. (Teles 2007).

Destaca-se que a construção dos direitos humanos advém da tradição do jusnaturalismo, uma teoria que defende que os direitos do homem são próprios da natureza humana. Segundo Bobbio,

“O Jusnaturalismo é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um ‘direito natural’, ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo). Este direito natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer”. (BOBBIO, 1998, p. 655).

---

<sup>3</sup> Nasceu no interior da França em 1748, aos dezesseis anos estava viúva e com um filho. Foi em Paris que participou ativamente da Revolução Francesa. Foi perseguida e julgada pelo tribunal revolucionário e guilhotinada em 1793.

Esta foi a doutrina inicial que gerou os direitos humanos. No entanto, alguns teóricos discordam dessa teoria, afirmando que nenhum ser humano nasce igual e muito menos são criados iguais. Portanto, os direitos humanos devem ser uma conquista histórica e política através do reconhecimento do esforço coletivo da humanidade, conforme defendido por Hannah Arendt.

Segundo esta autora, abordada por Teles (2007), existe a necessidade de uma criação artificial fundamentada no sentido de os seres humanos são os responsáveis em dar à vida e às relações interpessoais sua contribuição histórica e política, visando a busca da igualdade entre as pessoas e considerando-as “titulares de direitos”.

Inicialmente, os direitos humanos deveriam ser um instrumento que possibilitasse a convivência dos indivíduos em sociedade, reconhecidos como cidadãos de direitos, e assim passando a respeitar os demais segmentos sociais. Compreende-se que os direitos e deveres são realizados concomitantemente pela sociedade e pelo Estado. No entanto, a história da humanidade demonstrou que o poder público e as relações sociais têm manipulado o respeito aos direitos humanos, através de violações arbitrárias.

O poder deve ser exercido para a proteção e garantia dos direitos, pois segundo Teles (2007), “esse conjunto de regras – que define o âmbito do poder e o subordina a direitos e atributos inerentes à dignidade humana – é que forma e consolida o Estado Democrático de Direito”. Portanto, os direitos humanos são inerentes à pessoa, sendo independente o seu reconhecimento pelo Estado, sua cultura, nacionalidade, orientação sexual, raça/etnia, classe social e até mesmo faixa etária, pois toda pessoa é titular de direitos.

Existe a necessidade de um controle sobre as ações estatais, com a finalidade de garantir que os direitos não sejam violados. No entanto, este controle não pode ser restrito às instituições internas do Estado, devem ser construídos instrumentais estabelecidos por meio de declarações, tratados e convenções que possuam o objetivo de potencializar as ações internacionais de defesa dos direitos humanos em todos os continentes.

Teles (2007) pontua que interpretações mais avançadas sobre a violação dos direitos humanos são realizadas por indivíduos no âmbito particular e privado, e que poderiam ser evitados através de medidas de segurança pública ou de políticas públicas

criadas pelo Estado, uma vez que este tem “a obrigação de coibir violações não só no âmbito público, como no privado”.

Sendo uma das atribuições governamentais a garantia do exercício da cidadania e do acesso aos direitos, no ano de 1993 ocorreu a Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, com caráter universal dos direitos e das liberdades. Neste momento, os direitos humanos das mulheres foram finalmente reconhecidos. Torna-se relevante pontuar que este avanço ocorreu praticamente 200 anos após a condenação e execução de Olympe de Gouges, que tanto lutou pelo acesso aos direitos pelas mulheres.

Devido à grande pressão das entidades não governamentais, o reconhecimento de que os direitos das mulheres também são direitos humanos, foi estabelecido no item 18 da Declaração e Programa de Ação de Viena, que “os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais”.<sup>4</sup>

No caso brasileiro, a promulgação dos direitos às mulheres foi reconhecida antes da Conferência Mundial dos Direitos Humanos. No ano 1984 foi ratificado esse direitos na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, possibilitando a adoção de medidas especiais de caráter temporário, destinadas a acelerar a igualdade entre os homens e as mulheres, embora não tenham sido aceitos alguns artigos que tinham referência à igualdade de direitos na família e na sociedade conjugal, por estarem incompatíveis com o Código Civil vigente durante o período no país, que considerava apenas o homem o chefe da família. Tais artigos foram reconhecidos posteriormente na Constituição Federal de 1988, a partir da qual mulheres e homens passaram a ter direitos e deveres iguais na família e na sociedade.

Em 1995 foi realizado no Brasil a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, que recebeu este nome por ter sido aprovada neste município um ano antes, na Assembleia geral de Organização dos Estados Americanos (TELES 2007, p. 152).

Nesta Convenção foi afirmado que a violência contra a mulher constitui violação de direitos humanos e liberdades fundamentais, que limitam a observância, o gozo e o exercício desses direitos e liberdades. A eliminação da violência contra a mulher é

---

<sup>4</sup>Acesso em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado9.htm>>, no dia 24 de agosto de 2012.

condição indispensável para a garantia de seu desenvolvimento individual e social e sua plena e igualitária participação em todas as esferas de vida.

O surgimento de uma Conferência que visava prevenir, punir e erradicar todas as formas de violência contra a mulher, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, constituiu positiva contribuição no que tange à proteção dos direitos da mulher e à eliminação das situações de violência contra a mesma.

Para que haja uma garantia na execução destes documentos, por parte dos Estados, tornou-se necessário buscar que houvesse o cumprimento da responsabilidade pela a execução de medidas que fossem concretizadas na erradicação da violência contra a mulher de maneira plena e digna. No sétimo artigo da “Convenção de Belém do Pará” encontra-se detalhadamente o papel dos governos para a efetivação dos direitos das mulheres:

“Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convém em adotar por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e empenhar-se, entre outras, em abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar para que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicas, ajam de conformidade com essa obrigação”. (TELES 2007, p. 159).

A Convenção de Belém do Para estabelece que se torna necessária a criação de políticas públicas para a superação e o enfrentamento da violência contra a mulher, mas além disso, a presença de atores que executem tais políticas, respeitando as diretrizes que embasam as políticas e as leis criadas para combater a violência. Não basta a existência de políticas sem a sua plena execução.

Enfim, compreende-se que historicamente a discriminação contra as mulheres pode ser atualmente considerada violação de direitos humanos devido à atuação articulada dos diversos movimentos sociais e às ocorrências da vida cotidiana, identificada na reprodução de tais discriminações. A partir disto, temos a certeza de que os direitos das mulheres estão incorporados a documentos internacionais, em convenções e declarações, bem como em constituições de diversos países. Sabemos que, para que o reconhecimento oficial ocorra, bem como a criação de políticas públicas, devem existir ações cabíveis para viabiliza-los.

### 2.1.2 O surgimento de políticas públicas para as mulheres.

Iniciemos com o significado clássico de política, a qual era ligada à cidade, em sua origem grega, e indicava as atividades dos homens que eram referenciadas à esfera pública, social e cidadã. Portanto, a política constitui uma relação entre pessoas, grupos diferentes ou até mesmo desiguais, podendo ser mais ou menos conflituosa. Segundo Pereira (2008), os homens e mulheres buscam se organizar politicamente, com a finalidade de atingirem seus objetivos comuns e, com isto, se distanciarem do caos que poderia ocorrer se cada um se enfrentasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares.

A política não é inerente à natureza dos homens, pois seu resultado encontra-se na convivência entre estes, com base na idade, cor, sexo, etnia, valores, crenças, opiniões e ideologias que compartilham ou divergem. Estas questões podem gerar diversos conflitos, os quais irão exigir uma resolução para impedir o caos.

Estas situações conflituosas dentro da política permitem “a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania” (PEREIRA 2008). É através da luta política que a cidadania irá se ampliar e amadurecer, permitindo a organização do social, ou seja, um espaço construído historicamente e que, ao ser articulado por conflitos, proporciona a diversificação e a multiplicação de direitos. A política ainda pode se transformar em participação democrática, uma vez que permite que a sociedade alcance a satisfação de suas necessidades sociais.

Na configuração recente de política, existe a conotação de política pública, a qual é explanada por Pereira (2008) como sendo uma

{...} ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (PEREIRA, 2008, p. 94).

A política pública possui um caráter público não apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo agregado social que lhe demanda certa atenção, mas também pelo conjunto de decisões e ações que resultam na atuação em conjunto do Estado e da sociedade, construindo um meio de orientação para a ação pública, a qual possui gerência de uma autoridade pública, mas que é controlada pela sociedade.

Destarte, a política pública é uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, em que existe uma racionalidade coletiva na qual tanto o Estado quanto a sociedade desempenham papéis ativos. Há a intervenção do Estado, que envolve diferentes atores que podem ser governamentais ou não-governamentais, através de demandas, apoios ou controle democrático.

A política pública, segundo Pereira (2008), “está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar estes conflitos”, uma vez que é um resultado (output) da atividade política dos governos e contempla também as demandas externas que são provenientes da sociedade (inputs), além de ser constituída por relações de forças e estratégias de implementação de decisões.

Rua (1998) complementa a explanação de Pereira, ao defender que a política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Com isto, surgem os conflitos de opinião, de interesses, de valores, entre outros, os quais necessitam ser mantidos dentro de limites administráveis. Neste contexto, existe um meio que norteia essa administração: a política pública.

A política pública consiste no conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, defendida por Rua (1998). Uma política pública pode envolver mais de uma decisão e requerer diversas ações estratégicas para implementar uma decisão que já foi tomada em outro momento. Portanto, uma política pública pode implicar em uma decisão política, no entanto nada garante que uma decisão política deverá constituir uma política pública.

Deste modo, compreende-se que a política pública torna-se necessária na busca pela resolução de conflitos existentes na sociedade, bem como para criar e garantir o acesso de todos aos direitos. Alguns indivíduos tiveram seus direitos violados por não serem reconhecidos durante séculos como cidadãos; neste caso, cabe ao Estado, em conjunto com a população, reavaliar a atual conjuntura e buscar solucionar estas questões. E, muitas das vezes, a iniciativa fica a cargo da sociedade, que não suporta tamanha exclusão. Este é o caso das mulheres, que durante muito tempo estiveram à margem dos direitos.

Uma das reivindicações de grande significado para as políticas públicas voltadas às mulheres foi o direito ao voto, que com o apoio do movimento feminista, buscou garantir a participação tardia do sexo feminino na política. O primeiro país que garantiu

o direito ao voto foi a Nova Zelândia em 1893, segundo Bezerril (2008). Os demais países da Europa foram incorporando os direitos civis às mulheres logo em seguida, e com o fim da primeira guerra mundial, a adesão teve um aumento significativo. No ano de 1930, a maioria dos estados europeus já haviam reconhecido o direito político da categoria feminina, tendo sido acompanhado por alguns estados americanos como, por exemplo, o Equador em 1929, o Brasil em 1932 e o Uruguai em 1934.

O direito ao voto feminino se tornou prioridade na agenda de diversos governos com a declaração do decênio da mulher pelas Nações Unidas (1976-1985)<sup>5</sup>, assumindo um papel importante na promoção de um marco internacional para maior igualdade entre os gêneros. A partir deste documento, iniciou-se uma conscientização mundial sobre a importância da participação feminina na esfera pública, contribuindo para criar um marco jurídico mais objetivo e real para a proteção dos direitos das mulheres.

A partir deste contexto ocorreram, através dos movimentos feministas da Europa, diversos questionamentos, um destes sobre as práticas discriminatórias relacionadas à proibição das mulheres em administrarem seus próprios bens e em exercerem uma profissão ou ocupação no mercado de trabalho. E outro questionamento sobre a oposição massiva dos países de influência protestante, que faziam oposição à prostituição de mulheres e propunham o controle, pelo Estado, dos prostíbulos e a até mesmo a sua extinção.

A maioria dos movimentos femininos era composta por mulheres de classe alta ou média. No entanto, conforme a modernização e a industrialização foram alcançando as sociedades europeias, novas mulheres tornaram-se protagonistas desta luta, incluindo as mulheres operárias, que lutaram primeiro pela sindicalização feminina e, em seguida ou concomitantemente, pelo direito ao voto. Mesmo assim, cabe salientar que a relação entre as mulheres operárias e as mulheres da classe alta foi conturbada, uma vez que se tratava de diferentes perspectivas sobre os problemas sociais, políticos e econômicos.

Na maioria dos países europeus, o direito ao voto feminino estava diretamente ligado às transformações sociais ocorridas na primeira guerra mundial, influenciando na mudança da estrutura familiar, onde a maioria das mulheres passou a assumir as tarefas que antes eram de responsabilidade tradicionalmente dos homens, justificando assim, posteriormente, a reivindicação das mulheres pela participação na política. Posteriormente, com as redefinições dos Estados Nacionais e com o surgimento de

---

<sup>5</sup> Maiores informações em La representación política de la mujer em Europa y América Latina: barreras y oportunidades. Instituto de Relaciones Europeo-Latino Americanas. Diciembre, 1997.

novos governos e de uma classe trabalhadora que vai em busca de seus direitos, o voto feminino passou a representar uma força estabilizadora.

Outra região que merece um registro quanto aos acontecimentos em torno da participação feminina na política é a América Latina. A maioria dos países latino-americanos também possuía uma estrutura semelhante à da Europa, ou seja, uma estrutura autoritária e com tradição católica predominante. No entanto, este foi mais um dos desafios que o movimento feminista teve que enfrentar. O desenvolvimento de políticas voltadas para as mulheres teve início nas primeiras décadas do século XX, período em que houve a celebração de importantes congressos relacionados à defesa dos direitos das mulheres, incluindo o voto feminino<sup>6</sup>.

No ano de 1910, em Buenos Aires, ocorreu o I Congresso Internacional Feminino. Em 1922 foi celebrado o I Congresso Panamericano de Mulheres, em Santiago do Chile. Dois anos depois se repetiu no Peru. No ano de 1930, em Bogotá, aconteceu o II Internacional Feminino e, neste mesmo ano, em Havana, ocorreu a I Reunião da Comissão Interamericana de Mulheres.

O Brasil, em relação à maioria dos países da Europa e Estados Unidos, iniciou o reconhecimento do sufrágio feminino tardiamente. O marco inicial das discussões parlamentares em torno deste tema é datado de 1824, período que antecedeu a Constituição Federal, neste mesmo ano. Nesta Constituição não havia nenhum impedimento contra o exercício dos direitos políticos das mulheres, mas também não havia nada explícito sobre a possibilidade desse exercício. Foi apenas no ano de 1932, após a aprovação do Decreto nº 21.076, durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, que as mulheres obtiveram o direito de votar. (BEZERRIL 2008).

“O decreto garantia cidadania política às mulheres e uma ampliação significativa no número de votantes no país. As mulheres, que desde o início do século passado haviam sido tocadas pelo ‘afã da campanha abolicionista’, despertaram de sua antiga condição de intolerância e passividade, ampliando o horizonte do espaço doméstico e familiar, lançaram-se às novas lutas e conquistas, reivindicando maior acesso à instrução e ao conhecimento, um lugar no mercado de trabalho e o direito de participar diretamente da soberania nacional”. (BEZERRIL, 2008, p. 58).

No entanto, esse direito político conferido às mulheres tornou-se constitucional apenas em 1934, no Estado Democrático de Direito, através da Segunda Constituição da República, ainda que restringindo a votação feminina às mulheres que exerciam alguma

---

<sup>6</sup> Idem

função pública remunerada. A ampliação do voto a todas as mulheres ocorreu na Constituição de 1946, que passou a considerar eleitores todos os brasileiros maiores de 18 anos, sem distinção de sexo e ocupação profissional.<sup>7</sup>

A luta pela igualdade de direitos entre homens e mulheres foi reconhecida pela primeira vez na Carta das Nações Unidas, em 1945, período em que apenas metade dos países membros havia concedido o direito ao voto feminino. Em seguida, no ano de 1947, foi criada uma Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher, a qual assumiu como pauta prioritária a participação das mulheres na vida política, solicitando então a aprovação do direito ao voto das mulheres em todos os países, incluindo o Brasil.

Aproximadamente dez anos após estas conquistas, aconteceu em Beijing – China, em 1975, a IV Conferência das Mulheres. Pela primeira vez foi aprovada uma Plataforma de Ação com estratégias e enfoque para igualdade de gênero em todos os aspectos da sociedade. Entre as principais estratégias encontrava-se a entrada no poder pelas mulheres, a introdução do conceito de gênero na política, programas e projetos governamentais e a participação das mulheres em condições de igualdade em todas as esferas da sociedade, incluindo os processos de decisão e o acesso ao poder.

Contudo, a luta das mulheres não se resume apenas na conquista pelos direitos constitucionais do gênero, mas vai além, uma vez que a opressão e a exploração da mulher assumem diversas formas, que nem sempre são identificadas. As raízes dessa opressão e exploração são sociais e culturais, portanto, para eliminá-las torna-se necessário não somente uma transformação social, como também uma mudança nos costumes e práticas da sociedade.

Para isto, é preciso conscientizar a mulher sobre o seu papel e sua condição feminina dentro desta sociedade, para que possa existir uma efetiva promoção da mulher e para que exista o aumento e o fortalecimento da presença feminina na política, através da participação nas eleições e no processo de candidatura eleitoral; nos movimentos sociais; nos conselhos de direitos; entre outros. Assim, a participação feminina poderá influenciar as políticas públicas para mulheres, por meio de cotas nos partidos políticos ou até mesmo com um possível ganho de representação e poder de barganha e decisão quanto a políticas de combate à violência.

---

<sup>7</sup> Maiores informações em [www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil](http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil). Acesso em 26 de novembro de 2013.

### **3. LUTAS FEMININAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL**

A reivindicação pelos direitos humanos para as mulheres e o reconhecimento desta categoria enquanto sujeitos de direitos culminou na organização das mulheres em busca de um mesmo objetivo: acabar com a opressão e a submissão feminina.

No Brasil, a participação das mulheres em organizações e movimentos sociais teve início, conforme registros de autores sobre esta temática, com a luta pelo direito ao voto das mulheres, na década de 1930. Mesmo que o movimento sufragista brasileiro não tenha conseguido mobilizar grande parte da categoria feminina, como ocorreu em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, no Brasil foi o momento em que iniciou a reivindicação das mulheres aos direitos que as excluía do exercício da cidadania.

Em 1945 as mulheres conseguiram marcar sua presença na vida pública através do apoio às campanhas nacionais pela anistia, nacionalização do petróleo, paz mundial, entre outras, mesmo que ainda não existisse o feminismo definido como atualmente. Com o golpe militar em 1964, a sociedade brasileira sofreu grande repressão política e civil e, com isto, as mulheres se organizaram para a realização de uma mobilização em prol de seus direitos civis e políticos, dando início ao movimento feminista (SARTI, 1988).

A partir do momento em que o país consolidou seu processo de abertura política, no final dos anos 70, a questão feminina ganhou espaço entre os grupos organizados por mulheres e as reivindicações por políticas públicas e as reflexões sobre a condição de opressão da mulher tomam um destaque nas pautas dos movimentos.

O feminismo brasileiro tinha a preocupação em influenciar as políticas públicas, não apenas como um grupo de pressão, mas com o intuito de utilizar os meios institucionais criados pelo Estado. A motivação para o desenvolvimento do movimento era a busca pela garantia do exercício da cidadania das mulheres, bem como a garantia da inviolabilidade de seus direitos e da superação da situação de violência que a maioria das mulheres vivenciava, mas que não eram ainda expostas à sociedade.

Destarte, neste capítulo será esmiuçado o surgimento do feminismo no Brasil, sendo este uma das engrenagens do movimento feminista e sua influência nas ações governamentais e na criação de políticas públicas para as mulheres, mais

especificamente, políticas que enfocam o enfrentamento da situação de violência contra as mulheres.

### **3.1 O feminismo no Brasil**

O feminismo no Brasil iniciou entre as classes médias e urbanas, que possuíam certa ideologia individualista e que estavam mais propensos às mudanças em suas atitudes e relacionamentos. Segundo Sarte (1988), o feminismo “ecoou enquanto uma proposta radical de politizar o privado, repensar e reinventar as relações mais fundamentais, na família, no dia-a-dia, nos hábitos mais naturalizados”.

O feminismo tornou-se uma das facetas do movimento de mulheres, construindo as próprias características, sempre com o intuito de respeitar as diferenças dentro da perspectiva da vida cotidiana das mulheres brasileiras. O movimento de mulheres estava engendrado às especificidades da sociedade, possuindo uma pluralidade intensa devido ao amplo contexto político em que se desenvolveu. Sendo o feminismo uma peça chave dentro deste movimento.

Importante destacar que os grupos formados por mulheres iniciaram nas camadas populares, através de reuniões para o desenvolvimento de convivência comunitária, com caráter de troca de experiências. Porém, a partir de 1970, este perfil mudou, tornando-se mais crítico em relação à situação vivenciada pela mulher, de submissão na família, de subemprego ou de salários baixos em relação ao sexo masculino. A partir de então, as mulheres passaram a constituir os sindicatos a fim de reivindicarem melhores condições de trabalho e salário, e melhores condições de vida para as mulheres.

No ano de 1975 foi comemorado o Ano Internacional da Mulher, que culminou no início da discussão e organização das mulheres em torno da reivindicação da abertura da participação política, que estava inacessível nesse momento, devido ao período ditatorial no país. A comemoração possibilitou a criação dos primeiros coletivos femininos, um dos quais foi o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, com sede tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro.

Neste mesmo ano, Sarti (1988) destaca que foram criados outros coletivos que influenciaram na propagação do feminismo pelo país, sendo o jornal “Brasil Mulher”,

que teve duração de 5 anos e possuía como objetivo inicial a defesa da democracia e da anistia e, no decorrer de sua existência, passou a discutir questões relacionadas ao feminismo. No ano seguinte foi criado outro jornal, cujo nome era “Nós Mulheres”, que perdurou até 1978 e desde o início defendia o feminismo. Ambos os jornais se tornaram porta-vozes do movimento feminista.

A consolidação do movimento feminista ocorreu neste ano de 1978, quando se iniciou um processo de abertura das forças políticas no Brasil, dando possibilidade de criação de novos espaços para as discussões políticas que eram de interesse da maioria da população. Com isto, as ideias feministas que se destacavam no início do movimento de mulheres se difundiram neste contexto em que se encontrava o país, possibilitando o enfoque nas questões relacionadas ao cotidiano das mulheres, possuindo o apoio de jornais que propagavam tais situações cotidianas.

Com a anistia em 1979 e o retorno das mulheres exiladas no início de 1980, houve um fortalecimento da corrente feminista no movimento de mulheres, uma vez que estas mulheres vinham dotadas de experiência política do movimento feminista atuante na Europa. Este fato também contribuiu para a consolidação do movimento feminista no Brasil, tornando-o uma representação da força política.

Sarti (1988) pontua duas tendências principais dentro do movimento feminista que estava se fortalecendo neste período. A primeira estava voltada para a atuação política, com ênfase nas questões relacionadas ao trabalho, ao direito e à igualdade de poderes entre o homem e a mulher. Esta vertente potencializou suas ações no desenvolvimento de grupos de pressão ao governo. A segunda tendência possuía a preocupação com o “terreno fluído da subjetividade”, com os relacionamentos interpessoais e seu foco era o espaço privado. Criou-se então grupos de estudos, de reflexão e de convivência.

Havia certa heterogeneidade no movimento de mulheres, que propiciava a luta por diferentes causas voltadas ao contexto do seu cotidiano. Apenas a partir de 1980 é que o movimento passou a se unir em torno de temáticas mais abrangentes em relação ao gênero e, neste mesmo período, iniciou os protestos com passeatas e acesso aos meios de comunicação, sobre a questão da violência contra as mulheres, através de denúncias de assassinatos e espancamentos de mulheres por seus maridos ou namorados.

A articulação feminina possibilitou a realização de diversos encontros e debates sobre a opressão de gênero e com isto a realização de campanhas que denunciavam a violência contra as mulheres e as conscientizavam desse problema, além de alianças e parcerias dentro da sociedade civil para a defesa e a promoção dos direitos e da cidadania das mulheres, da apresentação de propostas para a elaboração de uma legislação específica para as mulheres, bem como a criação e implementação de políticas públicas, e finalmente, a interlocução com o Estado e a promoção de intervenções e mudanças sociais através da perspectiva de gênero.

Em 1980, na cidade de Belo Horizonte – MG, foi organizado o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher e que foi propagado em diversas outras cidades brasileiras. Neste mesmo ano foi realizado em São Paulo o Segundo Congresso da Mulher Paulista, que teve como um dos temas principais a violência contra as mulheres. Estas reflexões foram retomadas no Encontro Feminista de Valinhos, local que fomentou a ideia da criação do SOS Mulher, efetivada no mesmo ano acima citado. Estas entidades, segundo Sarti (1988), foram sendo criadas em demais cidades, com o objetivo de dar atendimento jurídico e psicológico às mulheres que sofriam violência.

A partir deste momento, com uma maior abertura do governo às questões democráticas, o movimento feminista iniciou sua participação na criação de políticas públicas, solicitando a necessidade de um debate entre governo e sociedade civil, com a finalidade de unir atribuições que garantissem o fim da discriminação contra as mulheres.

Segundo Sarti (1988), o estado pioneiro na criação de órgãos de atendimento às mulheres, estando em consonância com as propostas de mudança indicadas pelo movimento feminista, foi o estado de São Paulo. Este, em 1985, juntamente com o Conselho Estadual de São Paulo e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, criou as Delegacias de Defesa da Mulher. Foram criadas em cinco locais dentro do estado, incluindo algumas cidades do interior. E como destacado por esta mesma autora, estas delegacias tinham “o objetivo de diminuir os constrangimentos das mulheres em tornar pública a violência que sofriam, as delegacias eram compostas apenas por mulheres”.

Todas estas ações realizadas pelo Governo e por alguns Estados, como foi o caso de São Paulo, demonstraram que o movimento feminista estava amadurecendo e acumulando certa experiência, uma vez que foi através da iniciativa deste que

impulsionou a busca pela garantia dos direitos das mulheres. O grande marco histórico no Brasil sobre a luta das mulheres pela superação da opressão e da desigualdade que sofriam foi a criação do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, em 1985, pois foi com este ato que a desigualdade sexual foi finalmente reconhecida pelo governo federal, bem como o reconhecimento da atuação das mulheres neste país. Com isto,

“a partir da criação do Conselho, os primeiros passos para uma política que engloba a garantia da cidadania às mulheres se inicia, em consonância com a retomada da democracia no país. Neste período, constitui a iniciativa mais significativa, por sua abrangência a nível nacional, no sentido de garantir às mulheres brasileiras o reconhecimento de suas reivindicações e seus direitos”. (SARTI, 1988, p. 46).

O amadurecimento do movimento feminista ocorreu, segundo autores que defendem esta temática, através de diversos momentos de amadurecimento e transformações dentro do próprio movimento. No Brasil, foram identificados três grandes períodos de mudanças do feminismo e que influenciaram nas ações governamentais. Como o feminismo se iniciou na Europa, conforme reflexão realizada no capítulo anterior, torna-se relevante situar brevemente tais mudanças antes de iniciar a reflexão da questão brasileira.

No nível internacional, segundo Pinto (2003), existiram apenas dois grandes momentos no feminismo, que ocorreram após a Segunda Guerra Mundial. Em um primeiro momento, o movimento feminista europeu esteve centrado na reivindicação por direitos políticos, sendo um dos exemplos o direito ao voto e a participar de um processo eleitoral. Em seguida, mudou seu objeto de luta, passando a defender o direito ao corpo, ao prazer e contra o patriarcado.

No Brasil, há uma análise sobre a existência de três grandes momentos do feminismo. Novamente Pinto (2003) relata que o primeiro se expressou na luta pelo voto no âmbito do movimento sufragista; o segundo momento nasceu durante o clima político do regime militar no início dos anos 1970, e sua principal defesa foi contra a desvalorização da cidadania no país, caracterizando-se num movimento de liberação, em que as mulheres discutiam sua sexualidade e relações de poder. A terceira fase do movimento no país se referiu à participação das mulheres no processo de redemocratização e na construção de ênfases mais particulares que intervieram nas diferenças vividas entre as próprias mulheres.

Há ainda a possibilidade de uma quarta onda do feminismo no Brasil, que poderia se demonstrada pela identificação da institucionalização das demandas das mulheres e do feminismo. Este momento ainda está num período de transformações e identificações do papel das mulheres com a entrada no poder Executivo, mediante representação política e a ocupação de cargos políticos dentro dos entes federativos; bem como a participação na criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas nas três esferas de governo, através da consolidação do controle social exercido em Conferências e dos Conselhos de direitos, em conjunto com o movimento feminista, todos em favor da superação de todas as formas de discriminação contra as mulheres; e a consolidação da institucionalização de Organizações Não Governamentais – ONGs - e das redes feministas, sob a influência da agenda internacional dos direitos humanos das mulheres, com o objetivo de obter a participação da sociedade nas ações referentes à garantia da inviolabilidade dos direitos das mulheres.

Para uma melhor compreensão das lutas específicas de cada momento pelo qual o movimento feminista perpassa, é importante obter maiores detalhes de cada momento ocorrido no Brasil, com concentração nas três primeiras fases. A começar pela primeira, liderada por Bertha Lutz (2010)<sup>8</sup>, sendo a luta exclusiva por direitos políticos. A organização desta onda era realizada por mulheres das classes médias, mais especificamente por filhas de políticos ou intelectuais da sociedade e que tiveram a oportunidade de estudar em outros países.

O direito ao voto feminino apenas foi conquistado no ano de 1927, primeiramente no estado do Rio Grande do Norte. No entanto, imediatamente após aprovação, as militantes da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino ocuparam as tribunas para solicitar a aprovação em todos os estados brasileiros. Para isto, foi criada uma Declaração dos direitos da mulher, assinada por Bertha Lutz, Jerônima Mesquita e Maria Eugênia Celso, mulheres pertencentes a importantes famílias políticas, que a partir de então ganharam o apoio de parte da elite política masculina e conseguiram enfim o sufrágio feminino, antes mesmo de outros países da América Latina.

A segunda onda que se opunha ao militarismo autoritário foi constituída por grupos que consolidaram os interesses e demandas femininas, propiciando maior articulação das mulheres na arena política. “A segunda onda se caracterizou no Brasil,

---

<sup>8</sup> Maiores informações na publicação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Editora Cortéz, Brasília, 2010.

então, numa resistência contra a ditadura militar e, por outro lado, numa luta contra a hegemonia masculina, a violência sexual e pelo direito ao prazer”. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Neste período, o movimento feminista era composto por mulheres pertencentes aos partidos de esquerda e, com a possibilidade de redefinição da opção partidária, a questão da mulher passou para um segundo plano, ocasionando a separação das militantes feministas, que neste momento se dedicaram à fundação de partidos políticos no contexto da redemocratização e passaram a militar nestes partidos. Com isto, um novo olhar foi iniciado através do retorno do exílio de algumas feministas, que foram expulsas durante a ditadura militar, e do feminismo dentro das universidades.

A partir dos anos 1970, as organizações feministas e de mulheres pautaram-se na urgências da vida cotidiana, facilitando a participação de mulheres de diferentes classe sociais, incluindo os grupos de vizinhança nas periferias dos grandes centros urbanos, que eram vinculados a projetos e ações da Igreja católica. As mulheres dos bairros populares iniciaram uma dinâmica política própria, que culminou na organização dos primeiros protestos contra o regime militar.

A participação das mulheres nos movimentos de bairro propiciava a saída das mesmas do ambiente doméstico (espaço privado) e propiciava o surgimento de um novo sujeito político que questionava a condição da mulher e a sua identidade. Neste período surgem duas tendências dentro da corrente feminista do movimento de mulheres, a primeira voltada para a atuação política das mulheres e a segunda preocupava-se com as relações interpessoais, tendo no mundo privado seu campo de sustentação.

A terceira fase do movimento feminista se defrontou com novas maneiras de compreensão da cultura política e da organização coletiva. A sua caracterização se deu através das tentativas de reformas nas instituições consideradas democráticas, de reforma do Estado por meio da organização e profissionalização do movimento, e pela busca de uma nova forma de participação no espaço público de novos movimentos sociais (mulheres negras, lésbicas, indígenas, rurais, entre outras).

Este terceiro momento marca a aproximação do Estado e de seus Poderes constituídos. No âmbito do Legislativo houve um esforço na sensibilização de representantes, de partidos e de algumas mulheres que se candidatavam e obtinham sucesso na candidatura. No Executivo ocorreu a tentativa de reformulação de suas

políticas e, por fim, no Judiciário houve o intermédio dos pedidos de reparação pelos direitos violados e a construção de um novo ordenamento legal para ir contra as injustiças vivenciadas pelas mulheres.

A partir dos anos 1980, segundo a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (2010), as organizações e identidades feministas começam a se multiplicar e a cobrar do Estado ações voltadas para a defesa dos direitos das mulheres. Neste momento foi que se iniciaram as construções das primeiras Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, dos Conselhos da Condição Feminina ou da Mulher, além de programas específicos de atenção à mulher – PAISM.

A partir destas ações, as mulheres passaram a se organizar em diversos locais, conforme suas realidades cotidianas, ou seja, surgiram associações de moradores nos bairros mais periféricos, as centrais sindicais através das operárias, e até mesmo as trabalhadoras rurais começaram a se identificar com o feminismo, resultando em diversos encontros e eventos importantes na agenda de lutas das mulheres no Brasil.

A seguir será apresentada no Quadro I a linha do tempo das conquistas das mulheres no Brasil, desde 1910 até 2000, com o objetivo de ressaltar a atuação do movimento feminista no país.

**Quadro 1: Linha do tempo das conquistas feministas no Brasil (1910-2000)**

PERÍODO	AÇÕES
1910	Leolinda de Figueiredo Dalto foi a primeira Presidente do Partido Feminino Republicano.
1919	Bertha Lutz fundou a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher e representou o Brasil no Congresso da Organização Internacional do Trabalho.
1932	Conquista do Sufrágio feminino no Brasil.
1960	Presença das mulheres brasileiras na luta armada contra a ditadura e o regime militar (1960-1970).
1976	Lançamento do periódico “Nós Mulheres” que também se assumiu como feminista e circulou por quase três anos.
1980	Movimento articulado entre as feministas universitárias, alunas e professoras que promoveram a institucionalização dos estudos sobre a mulher e a sua legitimação diante dos saberes acadêmicos, através da criação de núcleos de estudos, da articulação de grupos de trabalho e da organização de congressos, colóquios e seminários. É desta época a criação do Grupo de Trabalho sobre Estudos da Mulher, da ANPOCS.
1981	Grupos feministas ultrapassaram as divergências partidárias e se aliaram às vinte e seis deputadas federais constituintes – o chamado “lobby do batom” – como forma de garantir avanços na Constituição Federal, tais como a desejada igualdade de todos brasileiros perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.
1994	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – A “Convenção de Belém do Pará”.
1995	Declaração em Pequim, adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: ação para igualdade, desenvolvimento e paz.
2000	Momento da institucionalização efetiva das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da entrada destas no âmbito do Poder Executivo e Legislativo; criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas o âmbito federal, estadual e municipal; consolidação da institucionalização das ONGs e das redes feministas; e construção de nova moldura para a atuação do feminismo: trans ou pós-nacional, onde são identificadas uma luta pela radicalização anticapitalista e pelo encontro dos movimentos feministas com outros movimentos sociais através de fóruns e conferências nacionais e internacionais.

Fonte: Mais Mulheres no Poder – contribuição à Formação Política das Mulheres. Presidência da República, Secretaria de Políticas para Mulheres, 2010.

### 3.2 Políticas Públicas para Mulheres no Brasil

No final dos anos de 1970, no Brasil, iniciaram-se diversas transformações no relacionamento existente entre o Estado e a sociedade civil, podendo ser identificados dois condicionantes de caráter relevante para reflexão, sendo a democratização e a crise fiscal. Na década seguinte, 1980, após um grande período de um regime ditatorial, surgiu outra crise, marcada pelo nacional desenvolvimentismo e por mudanças nas políticas públicas existentes no país.

O enfoque destas reflexões ficará em torno da democratização, uma vez que este momento contribuiu para o processo de criação de políticas públicas, que o Estado

passou a ter a participação de diversos atores envolvidos nas decisões que competiam a criação das políticas e a inclusão de segmentos da população como beneficiários destas políticas.

As transformações que ocorreram no nível estatal estavam relacionadas à superação da característica do antigo regime, onde predominavam

“centralização decisória e financeira na esfera federal; fragmentação institucional; gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira, levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; atuação setorial; penetração da estrutura estatal por interesses privados; condução das políticas públicas segundo lógicas clientelistas; padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; e ausência de controle social e de avaliação”. (FARAH, 2004, p. 50).

Neste processo de mudança, houve a participação dos movimentos sociais, em princípio com o mesmo objetivo de luta pela democratização do regime vigente e pela garantia do acesso a serviços públicos. Segundo Farah (2004), neste momento se iniciou a participação feminina como sujeito político através da organização de mulheres em apoio às reivindicações por melhor qualidade de vida, aumento de salário e a falta de infraestrutura nos centros urbanos.

A contribuição do movimento feminista esteve relacionada à inclusão da questão de gênero na agenda pública, pontuando a superação das desigualdades dentro de um regime democrático. As discriminações pelas quais diversas mulheres passaram fortaleceram as críticas às ações do Estado e à formulação de políticas públicas que viessem a contemplar o gênero feminino.

Farah (2004) destaca que os movimentos sociais realizaram reivindicações em diversos níveis do governo, conforme as competências de cada campo da política pública. Com isto, as questões relacionadas à saúde foram dirigidas ao Governo Federal em um primeiro momento e, conforme descentralização das ações, foram pressionados os governos estaduais e municipais. As reivindicações na área do combate à violência contra a mulher, que são o foco destas reflexões, foram dirigidas aos níveis estadual e municipal.

A criação de políticas voltadas para as mulheres criou a possibilidade de visionar a necessidade da inclusão no que tange à cidadania, de um segmento da população até então invisível. Assim, em um primeiro momento, foram criadas políticas específicas ou

ações que privilegiavam as mulheres, com o objetivo de torná-las cidadãs e possuidoras de direitos.

Os avanços que ocorreram sobre a garantia dos direitos das mulheres proporcionou o reconhecimento de sua condição jurídica, além de uma possível transformação tanto na esfera pedagógica quanto na política. Garantir a preservação destas conquistas e não permitir sua dispersão ou retrocesso nos direitos humanos tornou-se uma das características do movimento de mulheres.

E uma das principais formas de violação dos direitos foi identificada como a violência contra a mulher, pois a atinge em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. Destaca-se que homens e mulheres são apreendidos pela violência em situações diferenciadas. O sexo masculino tende a ser vitimizado, na maioria das vezes, em espaços públicos, enquanto as mulheres, cotidianamente, sofrem este fenômeno no ambiente doméstico, privado, onde são praticados pelos companheiros ou familiares.

Das diversas formas existentes que caracterizam a violência contra a mulher, estas são atingidas independentemente das diferentes de classes sociais, idade, regiões, escolaridade e/ou estado civil. O primeiro tipo de violência foi caracterizado como doméstica, ao ser compreendido que os espaços privados colocavam as mulheres em estado de vulnerabilidade.

A partir das décadas de 1960 e 1970, diversas entidades voltadas para o acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica se fortaleceram e, por todo o país, diversos grupos de ativistas e voluntárias buscaram enfrentar todas as formas de violência.

Segundo Teles (2010), empenhadas na luta pela democracia e pelo fim da ditadura, a proposta do movimento feminista foi além da defesa dos direitos humanos para as mulheres, da repressão política e das práticas de tortura. Concentrou-se na defesa da igualdade de direitos para o sexo feminino, que há muito tempo estava sendo violado pela opressão do homem, tanto na esfera pública quanto na privada.

Com isto, ao serem denunciadas publicamente diversas práticas de violência contra as mulheres, ampliaram-se campanhas com o intuito de informar e mobilizar a sociedade para o reconhecimento deste fenômeno, criando-se assim condições para a denúncia e o enfrentamento destes problemas.

As primeiras dificuldades para realização de denúncias foram identificadas pelas organizações de orientação às mulheres (SOS Mulher e Centro de Defesa da Mulher),

“pois as agressões sofridas eram tidas como meros desentendimentos familiares, sem que as autoridades tomassem adequadamente medidas concretas”. (TELES 2010, p. 151).

As primeiras repercussões governamentais, em conjunto com as iniciativas da sociedade civil e do movimento feminista, para a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres surgiram na década de 1980. Em 1985 foi inaugurada a primeira Delegacia de Defesa da Mulher e criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). No ano seguinte, foram criadas, no estado de São Paulo, a Secretaria de Segurança Pública e a primeira Casa Abrigo para mulheres em situação de risco de morte, consolidando as primeiras ações do Estado para a promoção dos direitos das mulheres no país.

O principal eixo de ação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, durante os anos de 1985 a 2002, foi a criação de Delegacias e Casas Abrigos por todo o país, visando a segurança pública e a assistência social às mulheres em situação de violência. Em 1987, segundo Pinto (2006), o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, as organizações da sociedade civil e as organizações não governamentais uniram-se para defender os direitos civis igualitários para gênero, que ficou conhecido como o “lobby do batom”.

No ano de 1999 o CNDM passou a ser vinculado ao Ministério da Justiça, possibilitando o surgimento do Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, que no ano de 2002, passou a ser gerenciado pela Secretaria de Estado de Direitos da Mulher. Esta Secretaria também estava vinculada ao Ministério da Justiça e possuía como prioridades o “combate à violência contra a mulher, a participação da mulher no cenário político do país e sua inserção no mercado de trabalho”. (PINTO, 2006).

Em 2003 surgiu a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada diretamente à Presidência da República e com uma estrutura funcional constituída pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-executiva e a criação de até três secretarias<sup>9</sup>. As principais ações da SPM relacionaram-se à efetivação do enfrentamento da violência, proporcionando a criação de novos serviços: Centros de

---

<sup>9</sup> Redação dada pela Lei nº 10.683 de 23 de maio de 2003 e pela Lei nº 12.314 de 19 de agosto de 2010, que altera a lei anteriormente citada sobre a disposição da organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Referência de Atendimento às Mulheres, Defensorias da Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor e as Promotorias Especializadas.

Outra proposta foi a construção de Redes de Atendimento às mulheres em situação de violência, com o intuito de superação da desarticulação entre os diversos níveis federais e a fragmentação dos serviços. O trabalho em rede surgiria através da coordenação de diferentes áreas governamentais, tendo o apoio e o monitoramento das organizações não-governamentais e da sociedade civil.

O processo de elaboração de uma política específica para o gênero feminino teve início após a realização da I e II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (I e II CNPM), nos anos de 2004 e 2007 respectivamente e, com a construção coletiva de dois Planos Nacionais, que reafirmaram os acordos gerais e os pressupostos, princípios e diretrizes de uma política que se tornou a linha principal das diferentes ações que integram os planos nacionais criados<sup>10</sup>.

Com estas ações, o enfrentamento contra a violência deixou de permanecer apenas nos campos da segurança pública e da assistência social e passou a envolver os diferentes setores do Estado com o objetivo de garantir os direitos das mulheres.

Iniciando a abordagem pelo I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, este

“estava em consonância com os pressupostos relativos aos instrumentais reguladores da democracia no Brasil, ou seja, a Constituição da República, a legislação brasileira e os acordos internacionais na área dos direitos humanos das mulheres assinados no Brasil”. (PINTO, 2006, p.07).

Possuía a estruturação em torno de quatro estratégias de atuação, sendo elas a autonomia; a igualdade no mundo do trabalho e da cidadania; a educação inclusiva e não sexista, a saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; e o enfrentamento da violência contra as mulheres.

A estratégia deste Plano relacionada ao enfrentamento à violência contra a mulher proporcionou a criação de uma Política Nacional, sendo esta frente de atuação mantida como um eixo temático na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007, e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que foi lançado em 2008.

---

<sup>10</sup> No ano de 2004 é realizada a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres - CNPM, da qual tem origem o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Na II CNPM, em 2007, elabora-se um II PNPM, que valida os princípios e pressupostos da Política Nacional para as Mulheres.

A elaboração do II Plano tornou-se um marco na formulação e implementação de políticas para as mulheres no país, uma vez que possuía a síntese das reivindicações da categoria através da II Conferência Nacional e a proposta do Governo Federal em firmar um compromisso com a promoção da igualdade de gênero e a ampliação e promoção dos direitos das mulheres.

A proposta de construção de um novo plano esteve vinculada ao princípio de aperfeiçoamento das propostas elencadas no primeiro plano, bem como à avaliação das novas demandas que foram surgindo na sociedade civil<sup>11</sup>. Através destas ações, foi possível identificar avanços na institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e sua implementação no que tange

“à maior inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo; à criação de organismos governamentais das políticas públicas para as mulheres; e aos avanços na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas”. (II PNPM, 2011, p.22).

Ambos os Planos Nacionais foram criados baseados em conjunturas específicas, que em conjunto com as Conferências Nacionais, reafirmaram os pressupostos, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, que pode ser considerada a principal referência das diferentes ações que integraram estes planos. A Política Nacional possui enfoque nos princípios de igualdade e respeito à diversidade, bem como de equidade, autonomia das mulheres, de laicidade do Estado, além da universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos, da participação e controle social. (II PNPM, 2011).

Com a criação de uma Política Nacional, tornou-se possível a criação de diretrizes para o enfrentamento à violência contra as mulheres, através de uma perspectiva de gênero. Tais diretrizes passaram a visar a garantia do cumprimento de tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Governo Federal, relativos ao enfrentamento da violência contra as mulheres; o reconhecimento

---

<sup>11</sup> Os eixos incluídos no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foram: educação inclusiva, não sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantias de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e enfrentamento das desigualdade geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas. (II Planos Nacional de Políticas para as Mulheres, Brasília, 2011).

da violência de gênero, raça e etnia como opressão histórica do sexo feminino, devendo ser tratada como questão de segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública; o combate a todas as formas de exploração sexual e o tráfico de mulheres; a implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integral e intersetorial com demais áreas de atendimento às mulheres; o incentivo à capacitação e formação de profissionais que atuam nesta área, para o enfrentamento da violência; e a estruturação da rede de atendimento à mulher em situação de violência nos três entes federativos. (POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA, 2011, p. 31-32).

Com isto, o conceito de enfrentamento à violência passou a ser defendido pela Política Nacional, que buscou direcionar as ações para que não se tornassem referência apenas ao combate da violência, mas compreendessem também as dimensões de prevenção, de assistência e de garantia de direitos das mulheres. Esta noção de enfrentamento enfatizou o combate à violência, a prevenção, a assistência e a garantia de direitos das mulheres.

Na questão referente ao combate à violência contra as mulheres, a Política Nacional (2011) intencionou a compreensão do estabelecimento e do cumprimento das normas penais vigentes, que buscam garantir a punição e a responsabilização dos agressores da violência. No âmbito preventivo, o desenvolvimento de ações que pudessem desconstruir os mitos e os estereótipos de gênero, além da tentativa de transformação dos padrões sexistas, os quais são perpetuadores das desigualdades entre homens e mulheres.

Em relação à assistência às mulheres, o enfoque foi na proposta de garantia do atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência, através da formação continuada de agentes públicos e comunitários, na construção dos órgãos que prestam serviço especializados nesta área (Casas Abrigos, Centros de Referência, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor e Defensoria da Mulher), e a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento em parceria entre os diversos níveis de governo e a sociedade civil. (POLÍTICA NACIONAL, 2011, p. 27).

A garantia dos direitos humanos das mulheres foi intencionada pela Política Nacional (2011), para cumprir as recomendações que foram previstas nos tratados internacionais na área de violência contra as mulheres, com o intuito da implementação

de ações que visem promover o “empoderamento das mulheres, o acesso à justiça e o resgate das mulheres como sujeitos de direitos”.

A compreensão da questão do enfrentamento tornou-se relevante e, segundo a própria Política Nacional (2011), passou a ser caracterizada como “a implementação de políticas amplas e articuladas, que procuraram dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões”.

Entre as diversas ações da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres encontra-se a garantia pela implementação da Lei 11.340 e demais normas jurídicas nacionais e internacionais. Esta lei, conhecida como “Maria da Penha”, foi aprovada no ano de 2006 e, segundo Teles (2010), tornou-se um instrumento legal, podendo ser considerado uma conquista feminina, que obriga o poder público a possuir medidas preventivas e de apoio às mulheres em situação de violência doméstica.

Esta lei foi criada em consonância com a Constituição Federal de 1988, que afirma em seu Artigo 226, parágrafo 8º, que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismo para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Para Teles (2010), esta lei proporcionou mudanças relativas ao atendimento das mulheres nos serviços públicos, pois reconhece a situação de violência como uma violação de direitos humanos e possibilita a caracterização da violência como um crime, estabelecendo suas diversas formas: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Um grande avanço da Lei é o reconhecimento do relacionamento entre mulheres lésbicas, incluindo o aspecto de gênero, pois considera que a violência doméstica contra a mulher pode ocorrer independente da orientação sexual.

A Lei “Maria da Penha” se institui como meio de garantia da execução de uma legislação específica para os crimes de violência contra as mulheres, estabelecendo medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência e visando assegurar, com isto, a criação de políticas públicas para a garantia dos direitos da mulher.

Uma das relevâncias desta lei é a compreensão que se tem por esfera de unidade doméstica, ou seja, o espaço onde convive a mulher cotidianamente. Neste espaço, podem conviver pessoas com ou sem vínculo afetivo, mesmo aquelas que se agregam esporadicamente à família. Esta é considerada como um grupo composto por indivíduos

que podem ou não serem parentes, mas que se unem por laços naturais, afinidades ou vontade própria.

Com a criação e implementação da Lei “Maria da Penha”, as mulheres em situação de violência passaram a ser encaminhadas para serviços e programas de proteção e assistência social, pois esta lei previa a criação de políticas públicas que devessem possuir o objetivo de garantir os direitos das mulheres dentro das suas relações domésticas e familiares. Com isto, possibilitou à mulher ser resguardada de ações de negligência, exploração, crueldade, discriminação, violência e opressão, segundo o artigo 3º, parágrafo 1º da Lei n. 11.340/2006.

Outro fato importante foi a determinação pela lei da criação de um Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a violência doméstica, uma vez que estes dados poderão contribuir para a reflexão sobre este tema, além da avaliação da implementação dessa lei e demais políticas públicas, permitindo observar a sua eficácia em diversos municípios do país.

Destarte, a Política Nacional para as Mulheres contribuiu para a criação de mecanismos que viessem a superar a violência vivenciada pelas diversas mulheres brasileiras. Esta ação ocorreu devido ao fato das políticas públicas possuírem uma meta que pode ser sintetizada na tentativa de “colocar o governo em ação”, com o objetivo de analisar esta ação e, se for preciso, propor transformações a fim de direcioná-las. (SOUZA, 2006).

Outra proposta apresentada pela Política Nacional foi o desenvolvimento de uma rede de serviços, composta pelos governos Estaduais, Municipais e o Distrito Federal, com o intuito de superar a desarticulação e a fragmentação dos serviços, através de uma ação coordenada nestas diferentes áreas governamentais. O apoio a este incentivo coube à sociedade civil e às organizações não-governamentais. O combate às discriminações e todas as formas de opressão e violência contra as mulheres teve como um dos enfoques na criação de uma rede de serviços, composta por diversos órgãos de diferentes níveis governamentais, com o objetivo de garantir os direitos das mulheres.

Como conceito de rede, a Política fez sua definição, sendo

“a atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção”. (POLÍTICA NACIONAL, 2011, p. 29).

A proposta de criação desta rede de serviços se concentrou na busca pelo conhecimento da complexidade e do caráter multidimensional que a violência contra as mulheres se apresenta, uma vez que perpassa diversas áreas: educação, saúde, segurança pública, assistência social, cultura, trabalho, etc. Portanto, tornou-se compreensível que as mulheres em situação de violência, ao percorrerem os diversos serviços existentes, deverão obter uma assistência qualificada, integral e que não a vitimize em relação à situação de violência.

Na Política Nacional (2011), foram estabelecidos os órgãos que comporiam esta rede, sendo: os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, os Núcleos de Atendimento à Mulher, as Casas Abrigos, as Casas de Acolhimento Provisório, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher em delegacias comuns, Polícia Civil e Militar, Instituto Médico Legal, Defensoria da Mulher, Juizados de Violência Doméstica e Familiar, Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, Ouvidorias, Ouvidoria da Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos Aeroportos, e Núcleo da Mulher da Casa do Migrante.

A rede de serviços proposta para consolidar o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil demonstrou - a partir do indicativo da Política Nacional - que os diversos níveis federativos estariam interligados, todos com o mesmo objetivo de garantir uma melhor qualidade no atendimento a estas mulheres.

Para compreender melhor o papel do município de São Carlos nas políticas públicas para as mulheres, tendo como princípio este fundamento de rede de serviços, tornou-se necessária a reflexão sobre os processos e mecanismos que propiciaram a coordenação das ações de enfrentamento à violência nas três esferas de governo e que, segundo Arretche (2004), “indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares”.

Primeiramente é preciso esclarecer a diferença entre federação e federalismo. O primeiro, conforme discorrido por Costa (2010), está relacionado a um estado que se encontra organizado constitucionalmente e que possui duas ou mais esferas de poder político com diferentes graus de autonomia, mas com um único coordenador de todas as ações, que ficam sob responsabilidades do governo federal.

O federalismo constitui-se pelo princípio da organização política, composta por três tipos de ideologias federalistas, que estão associadas às experiências de implantação de federações: orientação centralizadora, orientação descentralizadora e balanço entre centralização e descentralização. O Brasil se enquadra no segundo tipo de ideologia federalista. (COSTA, 2010).

Historicamente, a formação do Estado federado brasileiro ocorreu em 1889 e esteve associado ao republicanismo das elites provinciais, resultando em um federalismo oligárquico. Os estados possuíam grande autonomia e eram regidos pelas elites latifundiárias, sendo alimentados pela exportação agrícola. Com o crescimento da força política e econômica do governo federal a partir do século XX, houve a possibilidade de um desenvolvimento de um sistema partidário e competitivo no âmbito nacional.

Esse fortalecimento do papel político dos governadores no âmbito nacional facilitou uma trajetória política instável para o Brasil. Costa (2010), caracteriza o federalismo brasileiro, afirmando que o país possui “a capacidade da Presidência da República controlar uma coalizão congressual ampla e estável o suficiente para neutralizar a influência de governadores e prefeitos sobre a política nacional”.

A partir disto, tornou-se possível identificar que o presidencialismo brasileiro foi considerado forte, influenciando o Poder Legislativo; possuidor de um sistema eleitoral proporcional e multipartidário, com uma grande participação de ministérios, secretarias, autarquias e empresas públicas; e ainda preconizou a presença dos interesses regionais e estaduais no processo de decisão no Poder Executivo e Legislativo.

Sendo o país com grande extensão territorial, há uma desigualdade socioeconômica e fiscal entre as regiões. No entanto, o governo federal, segundo Costa (2010), cumpriu com seu papel estratégico, auxiliando os estados e municípios a custear suas administrações e financiar suas políticas públicas.

Houve um período de estabilidade institucional no país, que foi alcançado por dois governantes em diferentes períodos, sendo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010). Ambos reconfiguraram as relações intergovernamentais que fragilizaram os governos federais anteriormente, apoiados no Plano Real na possibilidade de construção de amplas e heterogêneas bases de sustentação política no Congresso e para a opinião pública.

Sendo, portanto, o Brasil uma das únicas federações a possuir três esferas constitucionais de poder: federal, estadual e municipal, passa a contar com mecanismos tanto de coordenação quanto de cooperação de seus municípios, com uma proposta de descentralização e regionalização do poder. Destarte, Costa (2010) defende que o país é “extremamente heterogêneo, exigindo dos formuladores de mecanismos de cooperação e coordenação de políticas públicas muita sensibilidade para as diferentes necessidades e capacidades dos atores sociais”.

O desenvolvimento de políticas públicas para o enfrentamento à violência contra as mulheres se efetivou através da elaboração, em agosto de 2007, do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Este Pacto foi constituído pela Agenda Social do Programa de Aceleração do Desenvolvimento, tendo como um de suas estratégias a garantia da execução das ações de enfrentamento à violência por diferentes órgãos da Administração Pública Federal (Ministérios da Saúde, Justiça, Desenvolvimento Social, Educação, Cultura), Estadual e Municipal. (POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, 2011, p. 17).

Com a criação deste Pacto Nacional, foi apresentada uma estratégia de gestão para orientar a execução de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, através da prevenção e do combate à violência, além da assistência e da garantia de direitos às mesmas.

O Pacto Nacional foi revisado após quatro anos de implantação e foi identificada a necessidade de mudanças para ampliar e fortalecer as propostas criadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Segundo informações obtidas no endereço eletrônico da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, novos eixos estruturantes foram criados após essa avaliação do Pacto:

“garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; ampliação e fortalecimento da rede de serviços para as mulheres em situação de violência; garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e a ampliação de seus direitos”. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2014).

Estes eixos possuem o objetivo de orientar a ação governamental e propor a articulação de Políticas Públicas para as mulheres, com a proposta do fortalecimento da

cidadania e respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso das mulheres aos serviços e às Políticas.

Diversos fatores propiciaram o enfrentamento da violência contra as mulheres a partir da criação das políticas públicas nacionais, culminando na execução destas nos municípios. São Carlos faz parte dessa rede de implementação das políticas, visando à garantia dos direitos humanos e à construção de diversos equipamentos de atendimento à mulher em situação de violência. Devido a isto, será abordado com maior ênfase no próximo capítulo esta questão, com o intuito de analisar as implementações das Políticas de enfrentamento à situação de violência contra as mulheres, através de diferentes órgãos federativos e executores desta política.

#### **4. O MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES**

O município de São Carlos encontra-se no centro geográfico do estado de São Paulo, à aproximadamente 230 km da capital do estado. É uma cidade de porte médio, com cerca de 234.000 habitantes (IBGE 2014). Possui características diferenciadas, as quais fazem da cidade um local de destaque devido a diversos aspectos. Um dos pontos positivos oferecidos pelo município é à presença de duas universidades públicas: a Universidade de São Paulo – USP, com dois campi e a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

Outras características do município de São Carlos correspondem ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 0,805% e a incidência de pobreza e da desigualdade de 12,05%. Ao comparar este município aos demais do estado de São Paulo, torna-se perceptível a porcentagem elevada do IDHM e a porcentagem inferior relacionada à pobreza e desigualdade, demonstrando que São Carlos possui uma qualidade de vida relativamente boa<sup>12</sup>.

Além destas características, chama a atenção para o município a existência de órgãos que trabalham com a violência contra as mulheres e a organização destes, em conjunto com a sociedade civil, para a criação de políticas públicas voltadas para a diminuição da desigualdade entre homens e mulheres e para o atendimento das mulheres em situação de violência.

Estas ações realizadas tanto pelo poder público quanto pela apreensão das ocorrências de violência sofrida pela sociedade, teve um marco histórico no ano 1998, através de um acontecimento trágico, porém que foi propulsor da solicitação de melhorias no serviço de atendimento para mulheres em situação de violência e para a implantação de políticas públicas para as mulheres.

Em 1998 já estava em funcionamento no município a Delegacia de Defesa da Mulher – DDM, conforme a instituição brasileira que previu em 1985 a necessidade da criação de Delegacias de Polícia especiais compostas apenas por funcionárias do sexo feminino, com objetivo de garantir maior conforto às mulheres que iriam notificar a violência sofrida.

---

12

Maiores informações em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=354890&search=sao-paulo|sao-carlos|infograficos:-informacoes-completas>, acesso em 28 de agosto de 2014.

Entretanto, mesmo com a presença e atuação deste órgão no município, houve a morte de uma mulher, cujo nome era Gravelina Terezinha Lemes, devido à violência doméstica em que se encontrava. Esta mulher foi assassinada a marretadas pelo companheiro. Antes da tragédia acontecer no ano de 1997, a vítima passou por diversos locais responsáveis pela segurança, até mesmo o seu companheiro anunciou que pretendia matar a companheira, mas nada foi realizado até o ato consumado de violência, conforme identificado por Willians (2001).

Neste mesmo ano de 1998, o Laboratório de Análise e Prevenção da Violência – LAPREV, da UFSCar, iniciou suas ações no combate e prevenção da violência doméstica no município, através de uma solicitação da DDM para oferecer estágio em psicologia para estudantes de graduação, com o objetivo de oferecerem psicoterapia às mulheres com histórico de violência. Estas ações, segundo Willians (2009), foram realizadas em uma sala dentro da própria Delegacia, pois não haviam outros serviços ofertados às mulheres em situação de violência em São Carlos.

Para a implementação deste serviço ofertado pelo LAPREV na DDM, foi criada uma parceria com a Prefeitura de São Carlos, através da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, para o fornecimento de passes de ônibus gratuitamente para as mulheres que residiam em bairros distantes da Delegacia, uma vez que estas não possuíam condições financeiras para arcar com o transporte. Willians (2009).

Devido ao fato das ações terem sido desenvolvidas na própria Delegacia de Defesa para as Mulheres, surgiu a necessidade da criação de um local específico para o acolhimento das mulheres em situação de violência, podendo proporcionar um local seguro para as mulheres que não possuíssem familiares ou uma rede de vizinhos que pudessem acolhê-las no caso de riscos de morte.

Como o município possuía uma legislação para a regulamentação da existência de um abrigo para mulheres, mas não havia implementado o órgão, houve a proposta para a construção de mecanismos de prevenção e de órgãos que atuassem no enfrentamento da violência instaurada em São Carlos, a partir da luta de profissionais que participaram de um curso com a temática Direitos Humanos, com enfoque na proteção das mulheres em situação de violência (desenvolvido pela UNESCO).

Segundo Willians (2009), houve também um apoio do Poder Executivo para a implementação de uma Casa Abrigo para Mulheres em situação de violência e risco de morte, sendo inaugurada no dia 08 de março de 2001, data comemorativa do Dia

Internacional da Mulher. A Casa Abrigo de São Carlos recebeu o nome de Gravelina Terezinha Lemes, em homenagem à mulher que foi assassinada pelo companheiro em foi a primeira criada no Brasil e em uma cidade que nem possuía título de capital do estado.

A partir da instalação da Casa Abrigo, outros órgãos foram sendo criados para atender as mulheres em situação de violência no município. Muitos destes estavam em consonância com as orientações do governo federal, através da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM e da Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A atuação da SPM deve estar diretamente ligada aos organismos governamentais, nos três níveis do governo, além da vinculação com o Sistema Judiciário e às Organizações não-governamentais.

Outro instrumento que colaborou com a implementação de políticas públicas para as mulheres e a criação dos órgãos executores destas políticas foi o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Este Pacto Nacional foi elaborado através de um acordo entre o governo federal e os governos dos estados e dos municípios, com o objetivo de planejar ações para a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em todo o território nacional.

A existência de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres para proteger as mulheres em situação de violência, da Lei Maria da Penha que visa a erradicação, a prevenção e punição da violência contra as mulheres, do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres criados para a implementação de políticas públicas para as mulheres, do Pacto Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, proporcionou compreender que os municípios e os estados deveriam estar envolvidos na criação das políticas públicas competentes aos seus níveis de atuação, visando a erradicação da violência contra as mulheres, já que esse conjunto de instrumentos jurídicos delimitaram a promoção de políticas destinadas a combater a violência sofrida pelas mulheres, num contexto de reconhecimento de suas demandas como problema público.

Contudo, poder ser compreensível que a criação e implementação de políticas públicas para as mulheres devem estar relacionados à implementação dos órgãos que compõem a rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como na qualidade do serviço ofertado a este público e no comprometimento destes órgãos na execução das políticas públicas de enfrentamento à violência.

#### **4.1 Identificação dos órgãos que atuam no enfrentamento à violência contra as mulheres em São Carlos**

O município de São Carlos, a partir do ano de 1998, marco histórico para a solicitação de implementação de políticas públicas para as mulheres, possuía a Delegacia de Defesa da Mulher e o LAPREV. A partir do trabalho desenvolvido por estes dois órgãos, foi possível identificar a necessidade de implementação de outros órgãos para a contribuição do enfrentamento à violência contra as mulheres e a criação de mecanismos de atuação para este fim.

A possibilidade de criação dos órgãos públicos e de ações dos mecanismos já existentes, todos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres, fez de São Carlos uma cidade com infraestrutura para o atendimento das mulheres em situação de violência. Por isso a relevância em compreender a atuação destes órgãos e seus mecanismos de ação.

Iniciando a abordagem pela DDM, este órgão possui um histórico de existência no estado de São Paulo, sendo este o primeiro a implementar este serviço em 1985. A unidade criada no capital do estado possui funcionamento de 24 horas por dia, atendendo as mulheres em situação de violência e/ou que sofreram outras discriminações de gênero, porém este período de funcionamento não ocorre no município de São Carlos.

A Delegacia possui como objetivo assegurar às mulheres ações de investigação, prevenção e repressão a violação dos seus direitos, quando estas sofrerem violência física, moral, sexual, psicológica ou patrimonial, conforme caracterização expressa na Lei “Maria da Penha”. Esta lei, que foi criada em agosto de 2006, proporcionou mudanças no atendimento da DDM, pois instituiu novas formas coibitivas para a diminuição da violência contra a mulher e criou providências mais rápidas para o tratamento. Antes desta lei, as medidas de proteção e a solicitação do afastamento do agressor da vítima ocorriam apenas quando a mulher possuía a mediação de um advogado. Atualmente, a própria delegada da DDM pode realizar a solicitação ao juiz, proporcionando agilidade e logo maior eficácia no enfrentamento à violência contra as mulheres.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Maiores informações em: [www.ssp.sp.gov.br/fale/institucional/answers.aspx?t=7](http://www.ssp.sp.gov.br/fale/institucional/answers.aspx?t=7). Acesso em 29/07/2014.

Outro órgão existente neste município é a Defensoria Pública, sendo considerado um órgão autônomo do poder judiciário, cujas funções são: realizar ações na Justiça para defender os direitos dos cidadãos; atuar nos processos que estão em andamento; defender os direitos dos indivíduos que estão sofrendo processo judicial; promover acordos e conciliações entre as pessoas que estão em conflito, visando evitar o desenvolvimento de um processo judicial, entre outras.

As principais atividades da Defensoria Pública tanto em São Carlos quanto no estado de São Paulo, ocorrem nas áreas Cível, Criminal, da Infância e Juventude, de Execução Criminal e Tutela Coletiva. A aplicação da Lei “Maria da Penha” para a possível defesa da vítima, ocorre na área Criminal. Dentro deste equipamento existe o Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, que se encontra localizado na capital do estado e possui sua atuação na busca pela efetivação da igualdade de gênero, focando nas políticas públicas que possuem um viés de combate às discriminações pelas quais as mulheres passam.

A atuação deste Núcleo tem se destacado pela aplicação da Lei “Maria da Penha”, coordenando o atendimento no Juizado Especial de Violência Doméstica, na capital de São Paulo, às mulheres em situação de violência. Outra ação realizada ocorre nos nove Centros e Casas de Atendimento à Mulher da capital do estado, que são mantidos pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Segundo dados informados pelo site da Defensoria Pública Estadual, entre o período de 2008 a 2013, mais de duas mil mulheres em situação de violência foram atendidas através deste trabalho em rede.

Ainda existe a área de educação em direitos, com o objetivo de promover palestras sobre diversos temas, entre eles a violência contra as mulheres e questões de gênero e que proporciona apoio aos municípios, como no caso da Defensoria Pública de São Carlos, para execução de capacitações e estudos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres<sup>14</sup>.

No nível municipal, as ações para o enfrentamento da situação de violência contra as mulheres são executadas pela Prefeitura Municipal de São Carlos, que possui três órgãos de atendimento às mulheres em situação de violência. A Secretaria Municipal de Saúde desenvolve o Programa de Atendimento às Vítimas de Abuso Sexual – PAVAS, que foi implantado em 2005, mas desde 1999, a partir da publicação

---

<sup>14</sup> Maiores informações em: [www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3151](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3151). Acesso em 29/07/2014.

do Manual de Atendimentos às Vítimas de Violência do Ministério da Saúde, este órgão desenvolvia um atendimento humanizado, psicológico e social às mulheres. Desenvolve suas ações no Centro de Especialidades, sob a coordenação do Programa Municipal de DST/AIDS.

Seu trabalho está fundamentado na Norma Técnica “Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes”, do Ministério da Saúde. Esta Norma Técnica auxilia no embasamento das ações do PAVAS, bem como no atendimento e na orientação psicossocial. As ações desenvolvidas visam minimizar os danos tanto físicos quanto mentais causados pelas agressões. O PAVAS possui um atendimento em rede com a Delegacia de Defesa da Mulher, os Conselhos Municipais, o Judiciário, o LAPREV e a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social.

O PAVAS, através do atendimento médico, trabalha na prevenção, recuperação e investigação sorológica ou no tratamento de DST/AIDS, na prevenção de gravidez, no tratamento das lesões e no atendimento ginecológico<sup>15</sup>. O tratamento psicossocial ocorre através do desenvolvimento de ações que priorizem a autonomia, a individualidade e os direitos das mulheres em situação de violência, com um atendimento sigiloso e humanizado, com avaliações de riscos e encaminhamentos para a rede integrada de atendimento, além, também, da atenção ao autor da violência (NORMA TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012).

A Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social criou em 2009 a Divisão de Políticas para as Mulheres, considerada o órgão responsável pelas políticas públicas para as mulheres no município. Através da formulação, coordenação, articulação e o acompanhamento das políticas e diretrizes do governo, a Divisão possui como princípio a construção da igualdade de gênero e o combate a todos os tipos de discriminação contra as mulheres<sup>16</sup>.

O objetivo do trabalho da Divisão é promover atividades, programas e ações interdisciplinares para as mulheres, com vistas a fortalecer e apoiar a articulação e a organização destas, sempre numa perspectiva de gênero e de defesa de seus direitos. Os

---

<sup>15</sup> Maiores informações em: [www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2011/160140-sao-carlos-oferece-rede-de-apoio-a-mulheres-vitimas-de-violencia.html](http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2011/160140-sao-carlos-oferece-rede-de-apoio-a-mulheres-vitimas-de-violencia.html). Acesso em 29/07/2014.

<sup>16</sup> Informações retiradas do Relatório das atividades de 2008 a 2012 da Divisão de Políticas para as Mulheres, realizado em dezembro de 2012.

trabalhos desenvolvidos estão embasados nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Em uma das linhas de atuação desta Divisão encontra-se o enfrentamento da violência contra a mulher. O Centro de Referência da Mulher, vinculado à Divisão de Políticas para as Mulheres, foi implantado em 2008 e foi criado para prevenir, promover e assegurar os direitos das mulheres. É um órgão vinculado à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e segue uma diretriz nacional.

Sua atuação ocorre na atenção, acolhida e no enfrentamento da violência sofrida pelas mulheres. Oferece atendimento psicossocial, orientações e encaminhamentos à rede de serviços de atendimento das mulheres em situação de violência e, no caso de risco de morte, oferece encaminhamento para acolhimento na Casa Abrigo “Gravelina Terezinha Lemes”.

A Casa Abrigo é um local seguro e cujo endereço e localização são mantidos sob sigilo. Oferece moradia e atendimento às mulheres em decorrência da situação de violência. O acolhimento é temporário, com objetivo de apoiar as mulheres para que consigam retomar o convívio familiar e comunitário e superar a situação de violência. As mulheres que são acolhidas recebem atendimento integral e interdisciplinar tanto para si quanto para seus filhos menores de 18 anos e que podem acompanhá-las no acolhimento; possibilita o acompanhamento a serviços de caráter judicial, de saúde, emprego e renda, habitação, educação e profissionalização; possui também uma parceria com o LAPREV desde a sua instalação, em 2001, através do atendimento psicológico às mulheres e suas crianças, realizados pelas estagiárias do curso de graduação em psicologia da Universidade Federal de São Carlos.

O Laboratório de Análise e Prevenção da Violência – LAPREV, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), realiza atividades de ensino, pesquisa, consultoria, intervenção e prevenção desde 1998. As ações deste órgão são voltadas para a saúde, através de uma abordagem de igualdade de gênero, com o objetivo de auxiliar as mulheres a superarem a situação de violência em que se encontram. Além desta ação, existe, dentro da perspectiva de gênero e Direitos Humanos, um trabalho com os homens, tendo em vista a apreensão destes nas resoluções de problemas relacionados à violência contra suas parceiras. Também é desenvolvido um trabalho com as crianças expostas a situações de violência, quando há em suas famílias mães que sofrem violência de seus companheiros. (WILLIAMS, 2009).

Retomando o que foi relatado no início deste capítulo, o LAPREV desenvolveu e desenvolve suas atividades na DDM, na Casa Abrigo “Gravelina Terezinha Lemes”, no Conselho Tutelar e na Unidade de Saúde Escola – USE da UFSCar. A sua proposta de atuação está voltada à na geração de pesquisas que possam contribuir para a compreensão da violência, com especificidade para a violência intrafamiliar e na escola, além dos projetos de intervenções tanto com as pessoas que sofreram violência quanto com seus agressores. A prevenção nesta área também é considerada uma de suas ações.

O trabalho desenvolvido pelo LAPREV é oferecido pela UFSCar, através do curso de Psicologia da Universidade, que recebe subsídios do Governo Federal. Entretanto, existem outras parcerias que possibilitam a extensão de seus trabalhos como, por exemplo, com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. Para o desenvolvimento das pesquisas, há um subsídio do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), da Agência de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Ministério da Educação e Cultura (MEC). (WILLIAMS, 2009).

O trabalho desenvolvido por estes órgãos torna-se um mecanismo de prevenção, assistência, garantia de direitos e uma tentativa de dar continuidade ao enfrentamento integral e em rede à violência contra as mulheres no município de São Carlos. Existe ainda a diretriz, criada pela Política Nacional para as mulheres, no que diz respeito à estruturação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. No entanto, para que isso ocorra, torna-se necessária a promoção do

{...} diálogo e do intercâmbio de experiências entre os serviços destinados a um público feminino, a fim de garantir qualidade e eficiência nos atendimentos, bem como a devida aplicação da Lei Maria da Penha. (CUGLER E SANTOS, 2012, p. 27).

Em continuidade a este capítulo, serão analisados os meios pelos quais estes órgãos criaram instrumentos, mecanismos e estratégias para o enfrentamento da violência contra as mulheres em São Carlos, considerando a sua atuação conjunta a despeito de suas distintas vinculações federativas, institucionais e governamentais, visando identificar ainda os desafios do enfrentamento à violência e do trabalho conjunto, coordenado e integrado em rede destes órgãos, com o intuito de garantir a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência.

O trabalho desenvolvido por estes órgãos são de fundamental importância para a continuidade e aprimoramento da política pública para a mulher em São Carlos e principalmente, para o enfrentamento da violência. Entretanto, demasiadas seriam as

ações a serem relatadas nesta pesquisa, analisadas a partir das variáveis apresentadas anteriormente, de modo que apenas dois equipamentos serão analisados mais detalhadamente.

A escolha dos órgãos foi relevante para o desenvolvimento deste trabalho. A Defensoria Pública e o Centro de Referência da Mulher serão analisados, devido ao fato, no caso de que embora não seja destinado especifica e exclusivamente para o atendimento às mulheres em situação de violência, tenha uma atuação de destaque no enfrentamento da violência. Já o Centro de Referência da Mulher é um órgão específico, criado de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e que possui um trabalho conjunto com a Casa Abrigo, a qual também está preconizada na Política Nacional, mas ambos os quais constituem, apenas pela sua própria existência, um distintivo do município de São Carlos, dado o porte do município, e também pelo tipo de ações que tem sido realizadas.

#### **4.2 Análises do enfrentamento da violência contra as mulheres em São Carlos**

Os órgãos que foram entrevistados para esta pesquisa foram a Defensoria Pública e o Centro de Referência da Mulher, com a contribuição da Defensora Pública e da ex-chefe de Divisão de Políticas para as Mulheres de São Carlos. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, no intuito de direcionar as questões apresentadas à análise dos meios que estes órgãos utilizaram para enfrentar a violência contra as mulheres no município. Foi escolhido o estudo de caso para a realização das entrevistas, para permitir que as entrevistadas tenham acesso à multiplicidade de aspectos globais, que se tornam importantes para a complementação da pesquisa.

Em um primeiro momento, as análises se concentrarão na identificação das ações propostas e/ou realizadas por estes órgãos, durante o período entre 2008 a 2012, que contribuiriam para o enfrentamento da violência contra as mulheres em São Carlos. Em seguida, pretende-se identificar os desafios encontrados tanto pela Defensoria Pública quanto pelo Centro de Referência da Mulher no enfrentamento da violência contra as mulheres. E por último, pretende-se identificar a existência da rede de serviços para o atendimento das mulheres em situação de violência, abrangendo neste momento, a contribuição dos demais órgãos, através de coleta de dados realizados para esta pesquisa.

O recorte temporal foi determinado mediante a identificação, através de levantamento bibliográfico, do surgimento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM, em 2007, que validou os princípios e pressupostos da Política Nacional para as Mulheres; da Lei Maria da Penha em 2006, que caracterizou as diversas formas de violência e as considerou crime contra as mulheres, oferecendo suporte para a viabilização de novos tipos de estratégias de ação; do Pacto Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres em 2007, que possibilitou a construção de ações a serem executadas entre anos de 2008 e 2011, nos três níveis de governo, com o objetivo de prevenir e enfrentar as diversas formas de violência contra as mulheres. A partir deste pacto, tornou-se possível a criação de diversos órgãos de atendimento às mulheres em situação de violência e, no que diz respeito à São Carlos, foi criado neste período o Centro de Referência da Mulher.

Sendo assim, este conjunto de marcos legais e regulatórios sugerem e justificam possíveis inovações ou mudanças no modo de planejamento e condução das ações voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, inclusive no plano municipal, que, no caso de São Carlos, já conta com uma trajetória singular no que se refere às políticas de proteção às mulheres, anteriormente apresentadas.

Interessa, pois, conhecer as estratégias e referências que têm caracterizado as ações do período recente e saber em que medida são derivadas da trajetória precedente e destas novas institucionalidades, já que as ações realizadas pelos órgãos pesquisados devem ser embasadas nas legislações e documentos mencionados acima, que foram criados seguindo as diretrizes de documentos internacionais, entre eles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1981) e a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (Convenção de Palermo, 2000). (POLÍTICA NACIONAL, 2011).

Destarte, cada órgão presente no município de São Carlos, apresentados anteriormente, segue uma diretriz fundamentada em um dos documentos citados a cima ou em outros ainda que foram criados a partir dos mesmos. O que pôde ser identificado, fundamentalmente a partir das entrevistas foi o forte embasamento atual das ações de ambos os órgãos – Defensoria Pública e CRM – na Lei Maria da Penha.

Em relação à Defensoria Pública, a Lei Maria da Penha é o principal meio para o enfrentamento da violência contra as mulheres no período recente:

“Então, na Defensoria a gente atua com a legislação e a Lei Maria da Penha é o nosso norte hoje. E a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher é mais utilizada no Núcleo Especializado, um núcleo que fornece a atuação para os órgãos de execução da Defensoria esteja ele onde estiver. O núcleo fica em São Paulo. Ele é um órgão consultivo, ele é o que se disciplina da Política Nacional. Mas no nosso dia-a-dia, a Lei Maria da Penha está sempre presente”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

Já o CRM tem como base de suas ações as diretrizes e princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a qual também fundamenta as ações da SPM. Esta Secretaria é responsável pelo financiamento para a criação dos órgãos que estão propostos na Política Nacional. No caso de São Carlos, a Casa Abrigo foi fundada em 2001, antes da criação da SPM, que ocorreu em 2003. Entretanto, o CRM recebeu incentivo financeiro da Secretaria para sua implementação, conforme pontuado pela ex-chefe de Divisão de Políticas para as Mulheres.

“Surgiu uma oportunidade de um edital da Secretaria de Políticas para as Mulheres e a gente enviou um projeto, que foi aprovado, de implantação do Centro de Referência. Foi em 2007 que a gente mandou (*o projeto*) e o dinheiro veio em 2008. A gente implantou em 2008. Começou a comprar os equipamentos e junto nesse projeto de implantação, tinha previsto toda a parte de equipamento, duas consultorias, duas pessoas que fariam uma acessoria, mais um curso de capacitação para as profissionais da Secretaria de Cidadania e também para a rede e nesse momento a gente já convidou outros profissionais, e material de divulgação. Eram esses os eixos e nesse projeto já tinha previsto a estruturação do serviço, como seria o atendimento. Foi aí que começou um atendimento mais ampliado às mulheres para além da Casa Abrigo”. (EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Antes da implantação do CRM, o atendimento às mulheres em situação de violência era realizado por uma assistente social, uma coordenadora e uma técnica de apoio, na Seção de Atendimento à Mulher, da Secretaria de Cidadania e Assistência Social, da Prefeitura de São Carlos. Nesses atendimentos, as mulheres eram avaliadas em relação ao risco que corriam devido à situação de violência para então serem encaminhadas para a Casa Abrigo.

No entanto, segundo a ex-chefe de Divisão de Políticas para as Mulheres, esses atendimentos eram precários, pois contavam apenas com a Casa Abrigo para garantia da

superação da violência vivenciada pelas mulheres. E quando algumas destas não aceitavam a opção de acolhimento, que afinal implica em uma série de restrições e incômodos para as mulheres, por exemplo, o fato de terem de abdicar de convívio familiar e social e outras liberdades, não havia outro meio determinado para dar continuidade ao seu atendimento. Devido à constatação desta situação precária e comprometedora da efetivação do que seriam os principais objetivos de uma política de proteção às mulheres, foi tomada a iniciativa, em 2008, de envio de uma proposta, por parte do governo municipal, para concorrer aos recursos do edital lançado neste mesmo ano pela SPM, solicitando a criação do CRM em São Carlos.

O Centro de Referência da Mulher já atendia as mulheres em situação de violência, portanto antes do surgimento da Lei Maria da Penha. No entanto, é importante frisar que até então o atendimento não era orientado tão fortemente, a partir do nível federal, pela Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM. Com a promulgação do II PNPM e após o surgimento da Lei Maria da Penha, esta influência se mostrou mais evidente e este órgão teve que se adaptar:

“Foi um desafio para a gente, porque o nosso atendimento começou antes da Lei Maria da Penha. A gente teve que se adequar à Lei, e foi um desafio entender, por exemplo, que uma mulher ia para a Casa Abrigo e ela tinha que ser desabrigada porque ela tinha medida protetiva, mesmo sabendo que a medida não garante tudo. Mas a gente tinha que acreditar na lei e a gente fazia isso por entender que a Lei era importante e ela dá as diretrizes para o atendimento. Isso é o mais importante da Lei, ela diz o que a polícia tem que fazer, ela diz o que os outros órgãos tem que fazer, ela dá diretriz para toda política pública e como fazer. E a gente foi se adequando, entendendo que era importante conhecer a Lei e fazer o atendimento pautado na Lei”.  
(EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Dando continuidade, o II PNPM propôs em uma de suas intervenções públicas de caráter multisetorial, o desenvolvimento de ações que “garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência”. Isto pressupõe que o enfrentamento da violência contra as mulheres não deverá ser restrito ao combate à violência, mas que se amplie para ações preventivas, de assistência e de garantias de direitos das mulheres.

Segundo o II PNPM, as ações de combate à violência são as desenvolvidas mediante o cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores e/ou autores de violência, incluindo a implementação

da Lei Maria da Penha. As ações de caráter preventivo relacionam-se na desconstrução das discriminações de gênero e à transformação dos padrões sexistas que contribuem tanto para a desigualdade de poder entre homens e mulheres, quanto para a violência contra as mulheres. As ações preventivas podem educativas e culturais, que visem à igualdade de gênero.

As ações preventivas são realizadas pelos dois órgãos pesquisados, conforme suas peculiaridades:

“Não é o papel da Defensoria o preventivo, a não ser em educação em direitos. Com a educação em direitos sim. Tanto que a Defensoria está sempre presente, se for chamada em qualquer tipo de curso pra dar aula sobre Lei Maria da Penha, pra formar as Promotoras Legais Populares, todos os anos nós estamos presentes falando tanto da Lei Maria da Penha quanto falando de Defensoria Pública, quanto falando dos sistemas de justiça. Também estamos sempre presentes nos seminários feitos pelo município, de Assistência Social. Nós temos uma pré-conferência a cada dois anos, onde um dos eixos de trabalho é a violência contra a mulher. Então a gente chama a sociedade civil, naqueles que representam as mulheres, para que venham dar opinião naquilo que a Defensoria deve atuar nos próximos dois anos seguintes à respeito da mulher. Então isso pra nós é sempre presente, sempre presente a educação em direitos”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

A gente sempre pensou em ações educativas nas comunidades e com os profissionais. Desde o começo do Centro de Referência, quando a gente fez o primeiro curso de capacitação com a rede toda, quando a gente começou a ir nos outros equipamentos de diversas políticas fazer ações preventivas, de informação, a gente viu que chegavam mais casos, a demanda aumentava. Porque quanto mais informações a pessoa tem, mais denúncias elas fazem. E a gente entendia que era um caráter preventivo, porque tanto as pessoas das comunidades que tinham essas informações como os profissionais, conseguiam conversar com outras pessoas e isso ia formando uma rede de pessoas preocupadas com isso. (EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Conforme se pode observar nos relatos acima, tanto a defensora pública quanto a ex-chefe da Divisão de Políticas para as Mulheres demonstram envolvimento e comprometimento com a causa do combate à violência contra as mulheres, o que acaba transparecendo em certas iniciativas de ações visando à prevenção da violência, ainda que estas não sejam (ou não as principais) incumbências de seus cargos. No caso da defensoria pública, nota-se que a perspectiva de suas ações de orientação preventiva está baseada na ótica do direito, na garantia dos direitos de cidadania, voltadas tanto para a população em geral quanto para os próprios profissionais do sistema de justiça,

por quem o uso adequado das disposições da Lei Maria da Penha pode repercutir na prevenção de atos de violência contra as mulheres, e não apenas, *a posteriori*, na punição dos agressores, cujo efeito exemplar e disciplinador também não deixa de ser uma medida preventiva.

Também chama a atenção, na fala da defensora, uma atuação democrático-participativa, quando ela declara participar de seminários organizados pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, para discutir questões de gênero e sobretudo o problema da violência contra a mulher. O mesmo tipo de atuação também é perceptível no comentário sobre a inclusão de representantes da sociedade civil ligados à defesa dos direitos das mulheres na definição dos parâmetros de orientação das ações da defensoria.

Já no depoimento da ex-chefe da Divisão de Políticas para as Mulheres outro aspecto chama a atenção: a perspectiva de atuação em rede para a disseminação de uma cultura de não violência e respeito às mulheres, em contraste com uma cultura machista, baseada na qual se reproduzem crenças e práticas que as oprimem, dentre as quais a do silêncio, da aceitação, da não contestação e denúncia destas, que são submetidas ao poder dos homens e a atos de violência por eles praticados.

Conforme afirmou a entrevistada, as ações da Divisão de Políticas para as Mulheres envolveram dois elementos centrais para a disseminação em rede desta nova cultura contra-hegemônica em defesa dos direitos das mulheres: o diálogo e a integração intersetorial entre os setores de políticas públicas, a que ela se refere como “outros equipamentos” do governo municipal, talvez menos interpelados pelo problema da violência contra as mulheres, e a incorporação à própria atividade cotidiana do trabalho da secretaria, nos seus equipamentos descentralizados, de orientações por parte dos(as) técnicos(as), no intuito, em ambos os casos, de divulgar informações que gerem e reafirmem a concepção de negação da violência contra a mulher ou, em síntese, no intuito de dar visibilidade e reconhecimento a este problema como uma questão pública, com a qual, como disse ela, cada vez mais pessoas passaram a demonstrar preocupação, repercutindo, inclusive, num aumento do número de denúncias de casos de violência contra mulheres no município.

O atendimento às mulheres em situação de violência, conforme orientações do II PNPM e que se materializam como instrumento na Política Nacional, deve ser humanizado e qualificado, através:

“1) da formação continuada de agentes públicos e comunitários; 2) da criação, re-aparelhamento ou reforma de serviços especializados (Casas abrigo, Centros de Referência, Centros de Reabilitação e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher); 3) da constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento a partir de articulações dos governos – federal, estadual, municipal – e da sociedade civil para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento”. (II PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008, p.98).

Neste sentido, tanto a Defensoria Pública quanto o CRM demonstraram preocupação com a capacitação de seus profissionais, visando a garantia de um atendimento qualificado às mulheres em situação de violência. Para melhor compreensão, os profissionais que atuam na Defensoria são: defensores(as) públicos, assistentes sociais e psicólogos(as). A capacitação dos técnicos era realizada em São Paulo, uma vez por ano. No entanto, a Defensora Pública relatou a existência de um curso que se iniciou em São Carlos, a partir da aquisição e garantia de tecnologia para sua realização, através de videoconferência. Esta capacitação abrange todos os profissionais que atuam no órgão.

No Centro de Referência da Mulher, os profissionais que atuavam foram e ainda são: assistentes sociais, psicólogos(as) e estagiários(as) que assessoravam aos técnicos. A capacitação dos profissionais ocorreu da seguinte forma:

“Nesse período de 2008 a 2012, a gente fez o curso de formação inicial para a implantação, mas como a gente sempre estava nos outros espaços de formação com a SPM, vinham muitas informações. A gente sempre tentava passar, eu como gestora sempre tentava passar para a equipe e a formação era algo que a gente entendia que era importante. Se a gente não entendesse o que a gente estava fazendo, a gente nunca ia conseguir enfrentar aquilo e mudar. A gente sempre estava buscando artigos novos, produzindo coisas, isso não é uma capacitação, mas é uma produção de conhecimento importante. Quando você produz um relatório de atendimento do ano, você pára para pensar sobre aquilo, é uma forma de capacitação, de produção de conhecimento”. (EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Novamente, no trecho acima transcrito da entrevista com a ex-chefe da Divisão de Política para as Mulheres de São Carlos, é visível a valorização que a gestora dá ao conhecimento e à informação como instrumentos estratégicos para o ganho de efetividade das políticas públicas, e que caracteriza a intervenção local no âmbito da gestão das políticas para mulheres no município de São Carlos. No caso, ela demonstra

preocupação com a reflexão e busca permanente de novas informações e, conforme frisou, com um processo criativo, a partir de leituras e das experiências de trabalho dos(as) técnicos(as) sob sua supervisão, de produção de conhecimento sobre o problema da violência contra as mulheres.

Trata-se, assim, na sua visão, não apenas de conhecer e seguir os parâmetros e legislações estabelecidos pelo nível federal, mas de, através deste instrumento e processo de capacitação reflexivo e discursivo, obter, da parte dos servidores públicos, um comprometimento político em defesa dos direitos das mulheres e do combate à violência por elas sofrida. Esta forma não muito convencional de capacitação a que ela se referiu, geradora de comprometimento político, tem por base a suposição, por parte da gestora, da importância do conhecimento, da informação e da reflexão e discussão sobre eles, como instrumentos essenciais para a disseminação de uma cultura de não violência e respeito às mulheres, e em relação à qual se tornem e se mostrem convencidos, primeiramente os servidores, por meio de tal capacitação, e a partir deles a população em geral, promovendo o enraizamento que garanta a sustentação de tal cultura contra-hegemônica.

Entretanto, garantir a qualidade do atendimento e o acesso das mulheres em situação de violência aos serviços pode demandar desafios no cotidiano das ações executadas por estes profissionais, podendo prejudicar os meios que os órgãos possuem para enfrentar a violência contra as mulheres. Nas entrevistas realizadas, foram identificados alguns desafios que podem vir a comprometer a qualidade do atendimento e a execução da política pública.

O Centro de Referência da Mulher enfrentou diversos desafios, entre eles a falta de profissionais que deveriam estar atuando no equipamento. Segundo orientações da Secretaria de Políticas para as Mulheres, além do acompanhamento social e psicológico, a orientação jurídica também deve ser garantida pelo serviço. No entanto, segundo a ex-chefe de Divisão de Políticas para as Mulheres, não havia a presença de um advogado no CRM, apenas assistente social e psicóloga, o que indica, por outro lado, a necessidade de interligação em rede com outros órgãos, como a própria defensoria pública.

Outro desafio enfrentado foi relacionado ao suporte financeiro que a instituição deveria receber. O II PNPM fez uma previsão orçamentária para a implementação da política para as mulheres, tendo como associação direta a SPM. No entanto, cabe aos

Ministérios, Secretarias, Fundações e Institutos que desenvolvem ações relacionadas à questão de igualdade de gênero, apresentarem seus orçamentos para que a SPM consiga trabalhar com esses orçamentos setoriais. (II PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008).

Se estes orçamentos não são feitos e enviados em seu tempo hábil, podem prejudicar as ações de enfrentamento à violência em seus diversos níveis de governo, o que pode ser identificado no CRM:

“Perto de outros sistemas como o SUAS (*Sistema Único de Assistência Social*), o SUS (*Sistema Único de Saúde*), a Política de Educação, é uma vergonha o valor que existe nacionalmente para a Política para a Mulher. Isso se reflete nos municípios e nos estados. Tem pouco dinheiro para lidar com a situação, poucos funcionários, toda a estrutura também é prejudicada”. (EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Outro desafio pontuado pela entrevistada foi justamente a desarticulação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência:

“A justiça nunca fez parte de fato, só a Defensoria Pública, o Ministério Público nunca participou e é quem acolhe a denúncia. Na hora que a gente estava na audiência com a mulher, o promotor não sabia do caso e não interferia, não ajudava. Todo o nosso trabalho anterior acabava com essa desarticulação da rede”. (EX-CHEFE DE DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

A Defensoria Pública também pontuou como desafio ao desenvolvimento dos meios para o enfrentamento da violência contra as mulheres a questão da rede de serviços. Segundo revela a Defensora Pública, as capacitações realizadas por este órgão abrangem tanto os profissionais que trabalham na Defensoria, quanto os demais órgãos existentes no município e que trabalham com a questão da violência contra as mulheres. No entanto, a adesão a esta capacitação não corresponde ao cem por cento, como no caso da Polícia: “[...] a gente capacitar só os defensores, os estagiários e não capacitar a Delegada de Polícia, as escritãs, não resolve”. (DEFENSORA PÚBLICA).

Além dessa dificuldade da compreensão da problemática sobre a violência de gênero ser de interesse de todos os órgãos atuantes nesta temática, se não houver uma rede de serviços que vise a proteção da mulher e a qualidade do atendimento, as ações da Defensoria Pública não serão totalmente efetivas, como explicitado pela Defensora:

“[...] o que falta mesmo nesses casos (*de violência contra as mulheres*) e o promotor às vezes se frustra, é porque ela mesmo realmente voltou (*com o agressor*) e ela passa a boicotar a ação judicial, atrapalhar a colheita de prova, ela mesmo depõe em contrário. [...] Porque ela não se sentiu segura, porque ela não teve rede de proteção. É algo que vai além do judiciário”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

Como revela o depoimento acima, muitas vezes as ações jurídicas não são suficientes se não houver um processo contínuo de amadurecimento político-cultural quanto à situação de violência contra a mulher, de modo a que seja realmente entendido como crime e violação de direitos, o que depende de ações preventivas eficazes, sobretudo em termos de formação e educação cívica, para que as próprias mulheres se tornem mais resistentes a se reaproximarem de seus agressores, o que em grande medida depende de uma percepção mais aguçada da gravidade do que é a violência contra a mulher, muitas vezes minimizada no Brasil por imaginários como o de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, ou de que “bateu por amor, por descontrole momentâneo” (mesmo quando a agressão se repete), ou, pior ainda, o de que “a culpada pela violência é a própria vítima, por seu comportamento”. Isto pode deixar as mulheres muito mais vulneráveis a se reaproximarem de seus agressores, por se sentirem culpadas e por não contarem com o apoio, seja da família, seja dos próprios profissionais que deveriam protegê-las, mas que muitas vezes também partilham deste tipo de visão machista, tão difundida na nossa sociedade.

Inclusive quando, por vezes, culpam mais uma vez as mulheres que sofreram violência que voltam para seus parceiros, sob uma suposta justificativa de que “seriam burras para voltarem depois de tudo o que passaram”, à que se soma a de que, então “mereceriam” ou mesmo a de que “mulher gosta de apanhar”. Mudar tais visões, tão enraizadas no imaginário popular, não é tarefa fácil, e que demanda das políticas para as mulheres um trabalho transversal e efetivamente articulado em rede.

Conforme já notado, a fragilidade em que se encontram as mulheres que sofrem violência pode ser tanta, que se não contarem com o devido suporte, seja de familiares e amigos, seja dos profissionais que as atendem, o que inclui apoio psicológico, jurídico, financeiro e mesmo policial, que por isso precisa estar articulado, podem voltar a sofrer agressões e a terem agravada sua situação de vulnerabilidade.

Mas o que importa ressaltar aqui é que o suporte familiar e social ou comunitário, embora seja importante, desejável e mesmo necessário, dependendo da

situação, não pode ser exigido ou cobrado pelas mulheres; já o apoio pelo qual o Estado é responsável, este, sim, pode e deve ser exigido, já que é obrigação do Estado garantir a efetividade dos direitos humanos e de cidadania e, portanto, a proteção às mulheres, através do conjunto de políticas públicas que executa. Daí, novamente, a importância da educação em direito e em cidadania para assegurar tal proteção; algo que não cabe unicamente a um órgão específico, nem a um nível de governo, mas deve perpassar todas as políticas públicas, reforçando a necessidade da sua integração e coordenação em rede (também federativa e intersetorial).

Um desafio ainda maior foi identificado entre as áreas civil e criminal, pois segundo a Defensora Pública, como São Carlos não possui um Juizado de Violência Doméstica e Familiar devido à pouca quantidade de ações judiciais realizadas no município, na maioria das vezes, as mulheres precisam ser atendidas tanto na Vara Cível quanto Criminal para conseguir superar a situação de violência, sendo que se existisse um Juizado específico, estas poderiam ser atendidas em um único local e com maior rapidez.

“Já na área cível, é um pouquinho mais complicado, os juízes cíveis ainda acham que eles precisam de boletim de ocorrência, de inquéritos judiciais, eles são mais refratários [a agir], exclusivamente a partir da palavra da mulher e conceder uma medida protetiva. Então o que a gente faz? Por que a gente encaminha a mulher para a Delegacia? Não é que a gente não queira trabalhar, é porque a gente conhece o sistema de justiça e sabemos que a área criminal vai dar a medida protetiva, a seguir eu entro com a ação do divórcio ou a dissolução de união ou os alimentos ou o que for necessário. Porque eu sei que no cível, talvez eu não consiga isso e ela vai correr mais risco quando ele for citado. [...] Aquele que entende do sistema de polícia, do problema do crime é o juiz criminal e aquele que entende dos alimentos, da visita, da guarda, é o juiz cível e não adianta eu querer misturar tudo, que não funcionou. Principalmente, porque aqui ainda não tem juizado de violência doméstica. Aí sim, é um juiz, com formação pra ambos os lados, é um juiz com formação multifacetada, que aqui não tem”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

Entre os desafios apresentados pelos dois órgãos entrevistados, pôde ser identificada, portanto, uma questão em comum: a existência da rede de serviços no município. O II PNPM caracteriza a constituição da rede de atendimento às mulheres em situação de violência como uma atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, com o objetivo de ampliar e

melhorar a qualidade do atendimento; bem como o encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e a criação de estratégias de prevenção.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres, fundamentada na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, também prevê a rede de atendimento à mulher em situação de violência, através de um conjunto de ações e serviços públicos especializados (assistência social, justiça, saúde e segurança pública), com a finalidade de melhorar a qualidade do atendimento às mulheres, tendo como enfoque os encaminhamentos adequados para determinado serviço. Há, portanto, referenciais institucionais, de âmbito nacional, que já preveem, respaldam e incentivam a organização em rede.

Segundo a defensoria pública entrevistada, a despeito disso o trabalho em rede se iniciou no município de São Carlos antes mesmo disso, por iniciativa da prefeitura, com uma proposta de atuação com as mulheres em situação de violência:

“O trabalho iniciou com a formação da rede, que se deu com reuniões com todos os órgãos que atuavam com a mulher vítima de violência. Essas reuniões começaram mais ou menos no início de 2009 e foram iniciadas através da Prefeitura Municipal. [...] A proposta era de atuar de forma multidisciplinar e ela foi sendo construída pela atuação dos partícipes da rede durante doze reuniões, que se chegou a um termo de convênio, que foi assinado pela Prefeitura Municipal, pela Defensoria Pública, pelo sistema de Polícia tanto Militar quanto Civil e pelo Ministério Público”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

Houve ainda uma proposta de construção da rede de atendimento às mulheres em situação de violência em São Carlos, coordenada pelo Centro de Referência da Mulher, através do projeto “Tecendo a rede e construindo a cidadania das mulheres são-carlenses”. O objetivo deste projeto foi a estruturação da rede de serviços e programas de atenção às mulheres em situação de violência e risco de morte. As propostas de ação para o desenvolvimento deste projeto foram:

“sensibilizar as/os profissionais, identificando os atores-chaves no atendimento à mulher em situação de violência; capacitar profissionais dos serviços das áreas de saúde, justiça, segurança, educação e assistência social relacionados à temática; formar líderes da sociedade civil por meio do Curso Promotoras Legais Populares; estruturar o Protocolo de Cooperação entre a rede; implantar o Banco de Dados Municipal; e implementar o Fórum Permanente de acompanhamento e monitoramento da rede do município”. (CUGLER E SANTOS, 2012, p.32).

Estas ações propostas foram um desafio o conjunto de órgãos atuantes em São Carlos no enfrentamento à violência contra a mulher, pois, a partir deste projeto, deveriam adaptar os meios próprios de cada um ao enfrentamento da violência, nas ações articuladas da rede, ou seja, a atuação de determinado órgão não deveria mais ser individual, isolada, e sim, complementar aos demais e integrada com eles..

O Protocolo de Cooperação proposto pelo projeto teve o objetivo de definir as ações integradas dos órgãos atuantes e pactuar o compromisso com o enfrentamento da violência contra as mulheres. Nas reuniões realizadas para a elaboração deste protocolo, segundo Cugler e Santos (2012), houve a participação de representantes das (os) técnicas (os) e gestores (as) do: Centro de Referência da Mulher, LAPREV, PAVAS, Defensoria Pública, Guarda Municipal, Secretaria de Educação e a equipe da diretoria clínica da Santa Casa de Misericórdia de São Carlos. Os demais órgãos convidados, e que não estiveram presentes, deram suas contribuições durante a elaboração do protocolo.

O banco de dados e o Fórum Permanente previstos pelo Protocolo de Cooperação não haviam sido finalizados até o ano de 2012 – recorte temporal desta pesquisa. Para o banco de dados, havia uma proposta de criar um software para facilitar a troca de informações entre os serviços que compõem a rede de atendimento à mulher, podendo gerar dados estatísticos e qualitativos sobre a violência de gênero e contribuir para a elaboração de políticas públicas para as mulheres. O Fórum seria um instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede de serviços no município, do fluxo de mulheres em situação de violência e da implementação da Lei Maria da Penha. (CUGLER E SANTOS, 2012, p. 35).

Em relação à proposta do trabalho em rede no município de São Carlos, os órgãos entrevistados pontuaram as suas experiências do trabalho em rede e, foi solicitada a contribuição dos demais órgãos envolvidos nesta pesquisa, sobre o trabalho em rede. O único órgão que não contribuiu para o levantamento dos dados para este trabalho foi a Delegacia de Defesa da Mulher.

Os relatos das representantes dos órgãos que participaram desta pesquisa demonstraram as possibilidades de ações integradas para o desenvolvimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência:

“[...] havia uma troca de informações praticamente diária ou semanal, troca de opinião sobre caso, a gente sabia se alguém estava abrigada, a gente sabia se alguém tinha conseguido retornar para sua residência,

se os filhos estavam com a pessoa, se a mulher estava conseguindo se inserir no mercado de trabalho, coisas que às vezes são úteis nos processos judiciais, para requerimentos, para pedidos de urgência preliminares”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

“Para além de estar inserido (*o Centro de Referência da Mulher*) ele é o articulador da rede. Pegando a Norma Técnica, você vê que lá ele tem o papel de articular a rede, porque entende que sozinho não dá conta. Ele precisa da saúde, da educação, da assistência social, da justiça, da segurança, da sociedade. O Centro, para além do atendimento, ele é o grande articulador de tudo isso e era fundamental, porque era difícil. A gente fazia todo um trabalho com aquela mulher, de entender a situação de violência, que ela era uma pessoa de direitos, que ela podia buscar outras alternativas, que a lei é forte, aí chegava na justiça, o juiz, por exemplo, não cumpria a Lei Maria da Penha, ela chegava na Delegacia e era maltratada, ela não tinha os direitos básicos [assegurados da parte] dos outros equipamentos, então nosso trabalho acabava. É fundamental o trabalho em rede, a única coisa que consegue fazer um atendimento qualificado às mulheres. (EX-CHEFE DA DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

“Foram realizados trabalhos essenciais de capacitação, publicações, divulgações e criação de rede de atendimento e proteção, conscientização da população (promotoras legais populares), estruturação organizacional da Prefeitura”. (PAVAS).

O trabalho em rede proposto tanto pela Política Nacional, pelo II PNPM e pelo Pacto Nacional prevê a qualidade não somente no atendimento às mulheres em situação de violência, como também nos encaminhamentos realizados pelos órgãos envolvidos no enfrentamento da violência contra as mulheres. As representantes dos órgãos pesquisados neste trabalho pontuaram esta questão:

“Então, quando a gente começou a atuar em rede, nós criamos um formulário próprio, utilizado por todos os órgãos que atuavam na rede e esse formulário vinha em duas vias, uma via ficava com o órgão que encaminhou e outra via ficava com a mulher para levar ao órgão encaminhado. Então, a gente conseguia ver quem foi encaminhado, para saber se a pessoa chegou lá, porque às vezes acontecia da mulher desistir no meio do caminho, às vezes o homem podia persegui-la na rua, por exemplo”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

“[...] vários órgãos da Prefeitura tinham formulário próprio de encaminhamento, então vinham esses documentos, da assistência social, da educação, da saúde. Às vezes a gente ligava diretamente para o órgão, conversava com o profissional de referência para articular atendimento, urgências, já conversar sobre o caso para tentar atender conjuntamente, para que aquela mulher não seja revitimizada,

tendo que contar todo o caso de novo para o órgão. Dependia um pouco de cada órgão e também dependia muito da mulher, a gente não falou antes, mas a mulher é a protagonista do atendimento. A gente tem que dar todas as opções e ela escolher o que ela quer de melhor pra ela. Ela que tem que tomar essa decisão, a gente pode dizer nossa opinião, por exemplo: é importante fazer a denúncia, é importante fazer o B.O., se proteja, essas coisas a gente vai dizer. Mas quem deve tomar as decisões tem que ser ela. Os encaminhamentos dependiam muito de como a mulher entendia o que ela queria”. (EX-CHEFE DA DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

O PAVAS afirmou que era sempre acionado pelos serviços de emergência, postos de saúde, Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e busca espontânea. O LAPREV relatou que havia contatos diretos entre os equipamentos, em especial entre o sistema de saúde e o laboratório.

Destarte, estes órgãos apresentaram propostas para a continuidade da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, com o intuito de que esta posposta de ação integralizada tenha continuidade, devido às experiências positivas de trabalho:

“Eu acho assim, que o trabalho em rede, ele se mostrou possível. Apesar de você reunir órgãos federal, estadual, municipal, pessoas de diferentes sistemas, pessoas que eram mais, por exemplo, da área da infância, pessoas que eram mais da área da mulher ou da saúde ou da educação, essas pessoas conseguiram pensar juntas, conseguiram criar um sistema e conseguiram fazer esse sistema frutificar. [...] Mostra que trabalhar em rede é frutífero, funciona e realmente oferece proteção para a mulher. E isso é um sistema que deve ser mantido e replicado. Sempre entendi isso e quanto ao núcleo especializado de direito da mulher, eu sempre dou o meu depoimento de que isso funciona e é possível”. (DEFENSORA PÚBLICA, entrevista em 22/07/14).

“A articulação da rede é um fator importante, a troca de informações sobre os casos, ter estatísticas, onde o grau de violência é maior, que bairro, como interferir nisso. É preciso pensar sobre isso em conjunto. A articulação sempre foi difícil, porque por mais que os serviços são obrigados a se articularem e a Lei Maria da Penha obriga, é sujeito e sistema ao mesmo tempo. O sistema está lá, ele tem que se integrar, mas os sujeitos não querem. Como você articula algo? Por exemplo, a Delegacia é um órgão fundamental para estar presente na articulação, mas os sujeitos sempre se ausentaram do processo. E elas não participavam, às vezes um órgão da sociedade civil é muito mais presente, como o Conselho da Mulher, era muito mais presente do que a Delegacia. Como você muda sujeito e sistema ao mesmo tempo? É um desafio mesmo, e não é só para o enfrentamento à violência contra as mulheres, nas outras redes, como a rede de saúde que também vive

o mesmo problema”. (EX-CHEFE DA DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, entrevista em 24/07/14).

Para o PAVAS, a CRM deveria permanecer como coordenador da formação da rede de atendimentos, acreditando que o órgão é “o mais qualificado, pelo próprio formato do trabalho, formação profissional e flexibilidade de serviços”. Para o LAPREV a rede de serviços não poderá esquecer de implantar o banco de dados proposto no Pacto de Cooperação, para “garantia de maior integração entre os serviços”.

Portanto, através da fala das representantes dos órgãos pesquisados, pôde-se evidenciar que cada equipamento possui uma estratégia para criar ações para enfrentar a violência contra as mulheres no município de São Carlos. Porém, encontraram dificuldades para executar essas ações e, em meio aos desafios, identificaram outro meio de garantir a qualidade do atendimento e encaminhamento das mulheres em situação de violência, através da criação da rede de serviços, que possuía o intuito de integralizar todas as ações anteriormente desenvolvidas. A rede de serviços, além de ser uma diretriz da Política Nacional e do II PNMP, poderá garantir o enfrentamento da situação de violência e complementar as ações previstas na Lei Maria da Penha.

E conforme demonstraram os depoimentos das entrevistadas nesta pesquisa, tanto as iniciativas tomadas no nível local pela prefeitura de São Carlos, quanto os parâmetros definidos institucionalmente pela Política Nacional, o II PNPM e a Lei Maria da Penha, a partir do nível federal, foram importantes para que se iniciassem as ações desta articulação em rede para os atendimentos às mulheres que passam por situação de violência no município.

Além disso, cabe notar que estas ações, ao mesmo tempo em que dependem de um comportamento político firmado num comprometimento com a causa do combate à violência contra as mulheres, através de iniciativas individuais e informais, seja de pessoas ou mesmo dos órgãos em que tal comprometimento tenha se constituído como parte de sua “cultura organizacional ou institucional”, por outro lado têm sido reforçadas através de mecanismos institucionais, como exemplifica a criação e utilização de formulários comuns que permitem aos diversos órgãos conhecerem melhor os casos em que atuam, o histórico de atendimentos por que passou a mulher e outros aspectos e informações importantes de sua situação, o que contribui para a melhoria da qualidade e eficácia das ações que, portanto, através destes e outros meios, fazem funcionar a política para mulheres no município de São Carlos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades construídas entre homens e mulheres levaram ao desenvolvimento de estudos voltados para a questão de gênero, como meio para explicar os reais papéis de cada sexo dentro da sociedade e tentar diminuir a desigualdade. No entanto, desde quando se iniciaram os estudos, foi possível compreender que esta desigualdade de poder entre homens e mulheres existe há muito tempo e foi alimentada pelo sistema patriarcal, segundo o qual a mulher deveria ser submissa, primeiro à figura paterna e, após o casamento, ao marido.

Neste estudo a abordagem sobre as questões de gênero mostrou que este papel de submissão imposto para as mulheres, envolve condições culturais, sociais e políticas, que modularam a realidade social onde os indivíduos se organizaram. A liberdade da mulher era suprimida pelo homem e esta posição de poder do gênero masculino impulsionou a violência contra as mulheres.

A violência contra as mulheres pôde ser identificada em suas diversas expressões, iniciando pela ausência da garantia de direitos às mulheres, uma vez que apenas os homens eram contemplados com direitos, e foi necessária uma longa história de luta para que as mulheres conquistassem direitos e, mais do que isso, o exercício da cidadania pelo gênero feminino. Isso dependeu de um processo de construção e disseminação da percepção de que a distinção de *status* entre homens e mulheres no que diz respeito à cidadania e à garantia de direitos pelo Estado constituía, em si, um ato de violência contra as mulheres, o qual abria margem à permissividade para outros tantos, o que propiciou a organização de mulheres em torno destas questões e com o objetivo de transformar esta situação de desigualdade e ausência do Estado na garantia dos seus direitos humanos, civis, sociais e políticos.

Os movimentos de mulheres, ao se organizarem para lutarem por liberdade e direitos para as mulheres, obtiveram conquistas e avanços em relação à igualdade de gênero e às políticas públicas: o voto feminino, a representação da mulher na política, o livre exercício da cidadania, direitos humanos para homens e mulheres, a criação de políticas públicas para o enfrentamento da situação de violência. Estes são exemplos de algumas das conquistas dos movimentos de mulheres, que se fortaleceram com o feminismo e as lutas por liberdade, igualdade, reconhecimento e pelo direito a ter

direitos, e com as críticas às formas hierarquizadas existentes nos relacionamentos sociais.

As conquistas do movimento feminista e das organizações de mulheres ocorreram no nível internacional, que culminaram em diversos documentos que se tornaram instrumentais para a criação de políticas públicas, entre os quais se destacam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1981.

No Brasil, os avanços foram significativos em relação ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Embasado nos documentos internacionais, o país criou em 1985 o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, que passou a desenvolver ações conjuntas com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a partir da sua criação em 2003. Esta Secretaria foi criada com ligação direta à Presidência da República e com o objetivo de efetivar o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Foram realizadas duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, nos anos de 2004 e 2007, que contribuíram para a elaboração de dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, sendo que o II Plano Nacional reafirmou os princípios e diretrizes criados pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A Política Nacional se tornou a principal referência para a criação de ações ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

No ano de 2006 foi promulgada a Lei nº 11.340 – Lei “Maria da Penha”, tornando-se poderoso instrumento legal de coibição aos crimes de violência contra a mulher e de punição aos agressores, com base no qual o poder público passou a dispor de novos recursos para adotar medidas preventivas e de apoio às mulheres em situação de violência. A criação desta lei proporcionou às mulheres em situação de violência serem encaminhadas para serviços e programas de proteção e assistência social, uma vez que a Lei “Maria da Penha” previu a criação de políticas públicas com o objetivo de garantir os direitos das mulheres dentro das suas relações domésticas e familiares.

No ano de 2007 surge o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, com vistas ao planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, através da implementação de políticas públicas no nível federal, estadual e municipal. As ações propostas pelo Pacto possuem

como objetivo a prevenção e o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, além da proteção e a garantia de direitos às mulheres em situação de violência.

No Brasil, desde a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, em 1985, mas principalmente a partir de 2003, com a criação de uma secretaria específica junto ao governo federal para criar e dar apoio a políticas para mulheres, com as subsequentes conferências realizadas, com a elaboração dos pactos nacionais que por sua vez subsidiaram a formulação da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e com a promulgação da Lei Maria da Penha, armou-se um arranjo institucional que, desde o nível federal, passou a orientar e dar suporte a uma série de ações de garantia e proteção aos direitos das mulheres e, em especial, de prevenção e combate à violência contra as mulheres.

A organização deste arranjo institucional, é importante notar, resultou das lutas dos movimentos de mulheres que conseguiram levantar a bandeira de seus interesses e chamar a atenção para o problema da violência contra as mulheres como questão pública – e não privada ou doméstica –, devendo, pois, ser objeto de políticas públicas, as quais, por sua vez, passaram a ser incentivadas com a própria definição das diretrizes e constrangimentos desta recente armação institucional, nos diversos níveis de governo.

Diversas ações foram propostas, todas com o objetivo de criar mecanismos para o enfrentamento da violência contra as mulheres e garantir os direitos das mulheres e o acesso destas aos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Os municípios e estados que ainda não houvessem se apropriado dos serviços propostos pela Política Nacional para as Mulheres, poderiam buscar suporte na Secretaria de Políticas para as Mulheres.

No âmbito desta pesquisa, interessava saber como, no nível local, a partir do estudo de caso de São Carlos, o conjunto de ações implementadas pelos diversos órgãos atuantes no município tem respondido ao problema da violência contra as mulheres, sob influência, seja deste novo arranjo institucional, seja da própria trajetória municipal de lutas e ações que, conforme exposto, singularizavam o município, dentre elas, a precoce instalação, para o porte do município, de uma Delegacia de Mulheres, em 1998, e do Laboratório de Análises e Prevenção da Violência – LAPREV, vinculado à UFSCar, no mesmo ano.

Por um lado devido a essa trajetória, por outro devido à iniciativa do governo local, e por outro ainda devido ao novo ordenamento jurídico e institucional acima apontado, foi inaugurada em São Carlos em 2001 a Casa Abrigo para as mulheres em situação de violência e risco de morte e, a partir do recurso ao apoio da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, o Centro de Referência para as Mulheres, em 2007, possibilitando, por sua vez, a criação de outros equipamentos e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres no município. Além destes órgãos, São Carlos conta com a existência do Programa de Atendimento às Vítimas de Abuso Sexual e com as ações voltadas para as mulheres em situação de violência desenvolvidas pela Defensoria Pública.

Portanto, estando o município de São Carlos contemplado com a presença de diversos órgãos, geridos a partir dos três níveis de governo, que oferecem um atendimento às mulheres em situação de violência, coube a este trabalho analisar quais os meios que tais órgãos utilizam para o enfrentamento da violência contra as mulheres, quais os desafios encontrados por eles para a implementação de suas ações e se existe e como funciona uma rede integrada de serviços entre estes diversos órgãos, visando garantir a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência.

A pesquisa concretizada com estes órgãos, através da realização de entrevistas com representantes da Defensoria Pública e do Centro de Referência da Mulher, e da coleta de dados documentais junto aos demais órgãos (com exceção da Delegacia de Defesa da Mulher, que não contribuiu com a pesquisa), e a posterior análise dos fatores ou variáveis que influenciaram a adoção das medidas e ações que contemplam, em seu conjunto, a política para mulheres no município de São Carlos, tornou possível identificar que cada órgão possui sua estratégia de ação para enfrentar, prevenir ou conscientizar sobre a violência contra as mulheres existente no município. Cada equipamento, à sua maneira, encontrou como principal embasamento a Lei “Maria da Penha”, uma vez que esta se tornou o instrumento legal mais poderoso para coibir e punir a violência contra o gênero feminino.

O Centro de Referência da Mulher, a Casa Abrigo e um núcleo de estudos sobre questões de gênero da Defensoria Pública possuem conhecimento e se fundamentam na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Contudo, todos os órgãos possuem conhecimento do Pacto Nacional e sobre as propostas de enfrentamento

à violência em questão, atestando a importância e influência do recente arranjo jurídico-institucional.

A criação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência foi criada no município e, durante o período pesquisado (entre os anos de 2008 a 2012), foi proposto pelo Centro de Referência da Mulher a criação de um Protocolo de Cooperação entre os diferentes órgãos existentes em São Carlos e que atuam com a questão da violência contra as mulheres, com o objetivo de garantir o acompanhamento das mulheres em situação de violência no município. Este protocolo, o formulário e banco de dados dele decorrentes, representam um avanço na consolidação das atividades e serviços realizados em rede pelos diversos órgãos atuantes em São Carlos, a despeito de sua vinculação aos diferentes níveis de governo, correspondendo, também, a um exemplo de integração federativa e intersetorial na gestão de uma política no âmbito local.

As ações em rede foram relatadas por todos os órgãos como estratégia positiva, uma vez que todos os órgãos envolvidos conseguiam acompanhar as ações em sua integralidade, com possível identificação das falhas devidas a determinado procedimento inadequado ou às burocracias existentes que dificultam a rapidez na operacionalização de um conjunto de medidas subsequentes e muitas vezes dependentes umas das outras.

Entretanto, os desafios encontrados pelos órgãos contribuíram para a identificação de algumas falhas tanto na implementação das políticas públicas quanto na execução da Lei Maria da Penha. A lei não é suficiente, por exemplo, para garantir que seja ofertado atendimento obrigatório nos serviços de apoio às mulheres em situação de violência, sendo necessária, portanto, uma normatização e regulamentação mais rigorosa das políticas e maior apoio político (e de recursos humanos e financeiros) para a formulação e implementação de desenhos de gestão eficazes para a prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência. É um passo que depende, assim, de esforços institucionais e também políticos.

Como sublinharam a defensora pública e a ex-chefe da Divisão de Políticas para as Mulheres da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de São Carlos, entrevistadas para esta pesquisa, o combate à violência contra as mulheres depende, em grande medida, de uma mudança de mentalidade ou de cultura política em relação às mulheres, seus papéis na sociedade e seus direitos, fortemente marcados pelo machismo

e pelo patriarcalismo, que discriminam as mulheres e muitas vezes até as fazem culpadas (ou sentirem-se culpadas) pelos crimes e atos de violência de que são vítimas.

A produção de conhecimento e a educação em direitos e cidadania, defendidos pelas entrevistadas e necessários para esta mudança, requer a incorporação nas políticas públicas de um ativismo político, de que são exemplos as atitudes e comprometimento com a causa demonstrados por estas gestoras e/ou implementadoras das políticas para mulheres em São Carlos, bem como o tipo de capacitação feita com os(as) servidores (as) que operam estas políticas.

Tal formação cívica não se encerra nos instrumentos jurídico-institucionais já alcançados, mas depende da permanente luta política das mulheres e dos movimentos de mulheres, de que tais instrumentos na verdade são frutos. Isto indica que, a despeito das conquistas e avanços observados em São Carlos quanto às políticas para as mulheres implementadas pela rede de órgãos aqui estudada, ainda há muitos desafios a superar no combate à violência contra as mulheres no município.

Por fim, vale ressaltar que a implementação dos serviços e de políticas públicas que promovam os direitos humanos das mulheres é responsabilidade do poder público e, frente às constantes investidas de cunho neoliberal, que visam estabelecer a redução do papel do Estado na sociedade e o suporte às políticas sociais, garantir a continuidade e ampliação de ações estratégicas a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos existentes no município que atuam no combate à violência contra as mulheres, tornou-se também um desafio.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

BAPTISTA, M. V. (2012). Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. [Versão eletrônica]. **Revista Serviço Social e Sociedade**, 109, 179-199. Recuperado em 5 de abril de 2014, de [http: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101>](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101).

BASTERD, L. L. e ALVES, B. M. Novos padrões e velhas instituições: feminismo e família no Brasil. In: RIBEIRO, I. (org.), **Sociedade brasileira contemporânea – Famílias e valores**. São Paulo: Loyola, 1987.

BENEVIDES, M.V. **A cidadania ativa**. São Paulo: Àtica, 1991.

BEZERRIL, F. D. F. **Entre o privado e o público: espoco para uma história política do direito ao voto feminino**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal da Paraíba, 2008.

BINGER, M. C. L.; BRANDÃO, M. L. R. **Mulher e relações de gênero**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. trad. Marco Aurélio Nogueira, Brasiliense, SP, 2000.

BRUSCHINI, C; LOMBARDI, M. R. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Caderno de Pesquisa**, n.º 110, São Paulo: Fundação Chagas, 2000.

BRASIL. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2011.

BRASIL. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2011.

BRASIL. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2011.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[www.spmulheres.gov.br](http://www.spmulheres.gov.br)>.

BRASIL. Centro de Documentação e Informação. Legislação da Mulher. 2. Ed. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BRASIL. Mais Mulheres no Poder: contribuição à formação política das mulheres. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 30 de agosto de 2012.

BRASIL. Ministério de Saúde. Prevenção e Tratamento dos agravos Resultantes da Violência Sexual contra as Mulheres e Adolescentes. Norma Técnica. 1ª Edição. Brasília, 1998.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CUGLER, P. S.; SANTOS, R. A. A construção das políticas públicas para as mulheres em São Carlos: dos primeiros passos ao projeto “Tecendo a Rede”. In: SANTOS, R. A.; SOUZA, R. G. (orgs). **Tecer a Rede: relato e análise sobre as políticas públicas para as mulheres no município de São Carlos**. São Carlos: PMSC, editora Instituto Cultural Janela Aberta, 2012.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação em discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: DAGNINO, E.; Alvarez, S. E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania. In: DAGNINO, E. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

Disponível em:  
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado9.htm>>.  
Acesso em 24 de agosto de 2012.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva**, v.11, n. 4. São Paulo: SEADE, 1997.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. [Versão eletrônica]. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, 12 (1): 47-71, janeiro-abril/2004. Recuperado em 10 de abril de 2014, de [http < www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf >](http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf).

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora UNB, 2001.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **A situação da mulher brasileira no âmbito privado e no público**. São Paulo, 2004.

GIGLIAN, C. **Uma voz diferente**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1990.

LEGISLAÇÃO DA MULHER. 2. Ed. Brasília: Edições Câmara, 2009.

LIMA, M. A questão de gênero: desigualdade sexista ou de classe, in **Coisas de Mulher relatos de experiências de vida**. São Paulo: Conselho Estadual da Condição Feminina, 2010, p. 106 a 122.

MARQUES, E.C **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Analube: Fapesp, 2003.

MOISES, J. A. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: MOISES, J. A. ; ALBUQUERQUE, J. A. G. (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MURAI, R. M. **Homem/ mulher: início de uma nova era**. Rio de Janeiro: Artes e Contos, 1994.

OKIN, S. M. (2008). Gênero, o público e o privado. [Versão eletrônica]. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, 16 (2), 305-332. Recuperado em 05 de abril de 2014, de <http://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/9368/0>.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. Assembléia Geral da OEA. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Pará, Belém, 1994.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PINTO, G. Mulheres no Brasil: esboço analítico de um plano de políticas para mulheres. [Versão eletrônica]. **Anais de encontros ABEP – Associação de Brasileira de Estudos Populacionais**. Recuperado em 17 de maio de 2014, de [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_301.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_301.pdf)

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (orgs). **O Estudo da Política**. Brasília: Paralelo, 1998.

RUBIN, Gayle. **O Tráfico de Mulheres: notas sobre a economia política dos sexos**. Tradução de Christine Rufino Dabat, Editora SOS CORPO – Gênero e Cidadania, Pernambuco, 1979.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em sena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAFFIOTI, H. Gênero e Patriarcado, in **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Diferença ou indiferença: gênero, raça/etnia, classe social**. Seminário Gênero e Feminismo: desvelando trajetórias. Caderno Políticas Públicas e Igualdade de Gênero. São Paulo: PMSP, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

SARTI, C. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. [Versão eletrônica]. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, (64): 38-47, fevereiro 1988. Recuperado em 10 de abril de 2014, em <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php?journal=cp&page=article&op=view&path%5B%5D=1182>

SCOTT, J.W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação e Realidade**, v. 20, n.º 2. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

\_\_\_\_\_. O homem na matrifocalidade: gênero, percepção e experiências do domínio doméstico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 73, 38-47, maio 1990.

TELES, M. A. A. **Do Silêncio ao grito contra a impunidade: caso Márcia Leopodi**. São Paulo: União das Mulheres de São Paulo, 2007, p. 143 a 183.

\_\_\_\_\_. **Breve história do feminismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2002.

\_\_\_\_\_. **O que são os direitos humanos das mulheres**. São Paulo: Brasiliense Coleção Primeiros Passos; 321, 2007, p. 17-61.

TELLES, M. A. A; MELO, M. de. **O que é violência contra a mulher?** São Paulo: Brasiliense, 2002.

TELLES, V. S. A sociedade civil e a construção de um espaço público. In: DAGNINO, E. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

WILLIAMS, L. C. A. Lições de Gravelina: violência fatal contra a mulher. **Revista Olhar**, ano 03, n.º 5-6. São Carlos: EDUFSCar, 2001.

WILLIAMS, L. C.A; PADOVANI, R.C; BRINO, R.F. **O empoderamento da família para enfrentar a violência doméstica**. São Carlos: EdUFSCar: OPAS, 2009.

## APÊNDICE

### Roteiro para entrevistas e coletas de dados

- 1- Quando iniciou o trabalho de enfrentamento à violência contra a mulher e qual era a proposta inicial de atuação?
- 2- O trabalho a ser desenvolvido estava em consonância com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e/ou a Lei Maria da Penha?
- 3- Qual é a concepção que este equipamento possui em relação à Política de Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres?
- 4- A Lei Maria da Penha contribuiu para o enfrentamento à violência contra a mulher através dos atendimentos realizados por este equipamento? O órgão atua embasado nesta Lei?
- 5- Existe alguma proposta de ação de caráter preventivo à violência contra as mulheres no município?
- 6- Existe algum apoio das esferas governamentais?
- 7- Quais são os profissionais que atuam no equipamento? Eles recebem algum tipo de capacitação para atuarem nesta área de enfrentamento à violência contra as mulheres?
- 8- Existe alguma possibilidade de influência política ou militante destes profissionais nas ações realizadas pelo equipamento às mulheres em situação de violência?
- 9- Como procede a forma de acesso das mulheres em situação de violência ao equipamento?
- 10- A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres preconiza o desenvolvimento de um trabalho em rede dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Este órgão está inserido numa rede de serviços?
- 11- Como ocorrem os encaminhamentos entre este equipamento e os demais órgãos existentes no município?
- 12- O que precisaria melhorar nesta organização da Rede de Serviços para que possa ser garantida a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência em São Carlos?
- 13- Quais as dificuldades encontradas por este órgão na realização do trabalho de enfrentamento à situação de violência?
- 14- Existe mais algum órgão vinculado a este equipamento e que esteja preconizado na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres?