

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

**ESTUDO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS
MULHERES EM MINAS GERAIS: uma proposta intersetorial de fortalecimento das
políticas públicas para mulheres em Belo Horizonte.**

Gleizer Mirtes de Souza

Belo Horizonte/MG

2012

Gleizer Mirtes de Souza

**ESTUDO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS
MULHERES EM MINAS GERAIS: uma proposta intersetorial de fortalecimento das
políticas públicas para mulheres em Belo Horizonte.**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Prof^ª Marlise Matos – doutora em Sociologia (IUPERJ) e coordenadora da Rede Brasileira de Estudos e Pesquisas Feministas – RedeFem e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher – NEPEM da UFMG

Belo Horizonte

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

Este trabalho torna-se sem sentido se eu não puder agradecer a todos/as que contribuíram através de incentivos e insistência quando eu acreditava que seria impossível fazer essa produção em tão pouco tempo. Só mesmo agradecendo aos que perceberam as minhas indecisões e descrenças quando tudo parecia perdido. Esse trabalho pode ser apenas uma simples produção para muitos, mas para mim, ele foi um desafio, mas como disse o sábio Fernando Sabino “...fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro”.

Meus agradecimentos....

... aos meus familiares, em especial a minha mãe querida que sempre me ensinou a levantar com dignidade após receber uma rasteira da vida. É por isso mãe, a minha persistência em busca pelo que eu acredito ser o melhor. Obrigada!!! Eu te amo.....

... a você Daniele Caldas, amiga, parceira, que mesmo passando por momentos tão difíceis sempre me emprestou os seus ouvidos para as minhas lamentações. Obrigada pelos toques e orientações, obrigada por ser minha amiga.

...aos atores/atrizes que compõem a Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher de Minas Gerais, que não mediram esforços contribuindo com entrevistas para que este trabalho se concretizasse.

...E a você minha orientadora Marlise Matos, por ter acreditado no meu trabalho, mesmo depois dos obstáculos. Por ter compreendido a situação tão delicada que estava vivendo. Obrigada pelo profissionalismo e constante incentivo, sempre permeado de carinho. OBRIGADA!!!

RESUMO

Este trabalho visa refletir sobre a Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres em Minas Gerais. Essa experiência tem contribuído, em especial ao município de Belo Horizonte, a oportunidade de gerar, compartilhar conhecimentos, bem como de mover ao desafio e fortalecimento das instituições que a compõem. Através das articulações realizadas pelos atores/atrizes, ela objetiva interferir e transformar o Estado e a sociedade, de que é preciso garantir direitos a todas as mulheres, assim como, pensar em alternativas que possam potencializar as suas ações.

Palavras-chave: Rede; gênero; gestão compartilhada; intersetorialidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGENDE - AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO

BENVINDA- CENTRO DE REFERÊNCIA DE APOIO À MULHER

CASV – CASA ABRIGO SEMPRE VIVA

CEM – CONSELHO ESTADUAL DA MULHER

CEPAM - COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES

CERNA – CENTRO DE ATENDIMENTO À MULHER RISOLETA NEVES

CMDM - CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER

COMDIM - COORDENADORIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER

DEAM – DELEGACIA ESPECIALIZADA DE ATENDIMENTO A MULHER

DECCM - DELEGACIA ESPECIALIZADA DE CRIMES CONTRA A MULHER

IML – INSTITUTO MÉDICO LEGAL

I PNPM - PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

NUDEM – NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

ONGs – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

PM – POLÍCIA MILITAR

SEPPIR - SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

SPM - SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	08
II – REFLEXÕES TEÓRICO E CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICAS PARA AS MULHERES.....	11
2.1 – Políticas públicas para mulheres no município de Belo Horizonte.....	19
2.2 – A rede: Uma estratégia no enfrentamento à violência contra as mulheres.....	26
III – A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES.....	31
IV – OS DESAFIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
V – ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	50
VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
VII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68
VIII – ANEXO (roteiro para entrevistas).....	72

I INTRODUÇÃO

“É a ação política dos sujeitos, no enfrentamento dos conflitos no espaço onde vivem, que transforma as realidades e muda as sociedades ao longo do tempo. Desde sempre” (CFEMEA 2010, p.19).

Este trabalho surgiu a partir das inquietações frente à Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres em Minas Gerais, criada no ano de 2006, no município de Belo Horizonte, que tem como proposta criar, juntamente com as parcerias locais, estratégias para o fortalecimento e consolidação da rede. A estratégia de atuação em rede é uma forma eficaz no enfrentamento à violência contra as mulheres, no entanto, é relevante apontar os desafios encontrados pelos atores e atrizes envolvidos/as, propiciando que as instituições tenham dificuldades em articular os serviços, fragilizando a política para as mulheres. Nesse sentido, rede, segundo Castells (2000) *apud* Minayo (2007, p.08) pode ser entendida como *“um conjunto de nós interconectados”*. Sendo para Minayo (2007, p.08) *“esses nós configuram e determinam os fluxos de informação e comunicação existentes entre essas conexões”*.

As redes são estruturas abertas que podem se expandir infinitamente, formando novos nós, desde que estabeleçam uma comunicação entre si. Assim, para formar uma rede criando-se uma estrutura dinâmica, é imprescindível que seus integrantes compartilhem valores e objetivos comuns e decodificáveis em um processo de comunicação (CASTELLS, 2000 *apud* MINAYO, 2007, p.08).

Entretanto, a rede também pode ser um instrumento de concentração de poder e, inclusive, um espaço de paralisia das políticas, quando há concentração de conhecimentos técnicos e especializados, que produzem relações de trabalho dependentes. É com o objetivo de analisar a experiência da rede, pensando nas próprias articulações políticas, que me suscitam questões as quais pretendo pesquisar neste trabalho como: se a rede trabalha de forma intersetorial ou se tem essa concentração; se as articulações políticas chegam à ponta de quem desenvolve o trabalho e, também, a quem tem o poder de decisão.

Assim, o trabalho foi desenvolvido através de pesquisa mista. Em primeiro valendo-me da observação participante, durante toda a sua elaboração e execução, uma vez que a autora desta monografia é uma das integrantes que compõem a rede, representando a Casa Abrigo Sempre Viva¹ - CASV. Também foram realizadas 11 (onze) entrevistas semi-estruturadas dos atores/atrizes que compõem a rede. A escolha dessa modalidade foi devido à flexibilidade dos/as entrevistados/as poderem acrescentar algo que não foi contemplado no roteiro, que se encontra no Anexo I. E, por último, o trabalho foi desenvolvido através de pesquisas bibliográficas. Pretendo, ao final, chegar a uma conclusão, ou não, e propor algumas sugestões que possam fortalecer as políticas públicas para as mulheres.

O presente trabalho será dividido em 3 (três) capítulos. O primeiro terá como subtítulo: “*Políticas para Mulheres no Município de Belo Horizonte*”. Sua proposta é identificar algumas políticas públicas para as mulheres, principalmente no município de Belo Horizonte, onde estão sendo implementadas desde a década de 80, pelos governos estadual e municipal em resposta às pressões e reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas de Minas Gerais. Haverá um subitem com o tema “*A Rede: Uma Estratégia no Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*”, objetivando levar ao conhecimento do leitor a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, o seu surgimento, conceitos, objetivos e a necessidade de um trabalho intersetorial, uma vez que a temática é complexa e exigem dos atores e atrizes envolvidos/as mudanças e articulações mais consistentes nas políticas públicas.

A segunda parte, “*A Intersetorialidade nas Políticas Públicas para Mulheres*”, pretende resgatar a rede de enfrentamento como uma estratégia de um trabalho intersetorial, assim como os seus desafios de interlocução com as instituições. A rede como uma proposta intersetorial está conseguindo se fortalecer enquanto proposta, ou ainda se trabalha apenas com as políticas de setor? E por que as políticas para as mulheres ainda se deparam com tantas dificuldades?

¹ A Casa Abrigo Sempre Viva é um equipamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que tem como objetivo abrigar mulheres maiores de 18 (dezoito) anos, juntamente com os seus filhos/as menores de 18 (dezoito) anos que sofrem violência de gênero e estão em risco iminente de morte e no momento não contam com outra alternativa de proteção. O abrigo é provisório, tendo como tempo médio de permanência 90 (noventa) dias.

O último capítulo, “*Os Desafios da Gestão Compartilhada*”, induz ao pensamento do Federalismo enquanto uma proposta de descentralização, tanto de recursos, quanto de competências o que tende a fortalecer as políticas públicas. Assim como os incentivos dos governos para esses novos arranjos, fazendo uma articulação com a intersectorialidade e a gestão compartilhada, que é um grande desafio, pois o que se percebe são políticas setoriais fragmentadas e desarticuladas, onde as mulheres têm que repetir a sua história em todos os setores por onde passam, fragilizando-as ainda mais.

Nas considerações finais se pretende fazer uma análise da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres em Minas Gerais, apontando algumas sugestões que podem ser superadas nessa experiência.

II *Reflexões teórico e conceitual sobre políticas para as mulheres*

Esse capítulo tem como perspectiva levar o leitor a fazer uma reflexão e compreensão das políticas públicas que tem como objetivo enfrentar a violência contra as mulheres através da promoção e garantia da igualdade de direitos entre mulheres e homens. Para isso, faz-se necessário discorrer sobre o surgimento das políticas públicas para mulheres no Brasil, bem como o seu amadurecimento no decorrer das últimas décadas e também dos desafios a serem enfrentados.

Para uma melhor compreensão do tema é importante definirmos o conceito de política. Sabemos que a literatura traz uma amplitude de definições, no entanto, vou fazer referência ao que acredito ser a mais adequada à temática.

“Política tem a ver com as relações estabelecidas na sociedade e as formas encontradas pela humanidade para ordenar e organizar a vida em comum: produzir bens materiais e imateriais, distribuí-los, reproduzir-se, conhecer, explicar e representar as realidades vividas e transformá-las. Nesse sentido, a política surge desde quando as primeiras comunidades humanas conseguiram estabelecer vínculos, se organizar e tomar decisões para ordenar a convivência em espaços comuns. O espaço da política é o espaço comum, construído socialmente, seja ele privado ou público”. (CFEMEA. 2010, p.17-18)

Desde a Antiguidade Clássica, ou Aristotélica que já se discutia a política, entretanto, nessa época a sociedade era escravista e os governantes não incluíam os escravos e nem as mulheres, que eram vistas apenas como reprodutoras. Esses segmentos estavam fora da cidadania, as mulheres eram vistas como incapazes na tomada de decisões, não sendo “sujeitos de direitos”. Por mais que estivéssemos nos referindo a uma submissão das mulheres na antiguidade, ainda hoje, elas vivem sofrendo abusos semelhantes, mesmo quando tratamos de países que vivem um estado de democracia regido por princípios de direitos humanos, sendo o espaço doméstico um lugar privilegiado para a instauração da violência em todas as suas formas. E a política deve ser o “*principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: instituído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemônias*”. (CFEMEA. 2010. p.21).

O Brasil ao longo da ditadura militar instalada em abril de 1964, sofreu as consequências da implantação de políticas autoritárias, onde trabalhadoras e trabalhadores foram atingidos, assistindo o aumento da economia e também das favelas. Nos anos 1960 e

1970, movimentavam-se no mundo ocidental palavras de ordem como “*trabalho igual, salário igual*”, “*Nosso corpo nos pertence*”, “*O privado é político*”. (CFEMEA. 2010. p.27).

O período de 1969 até 1973 foi chamado de “milagre econômico”, momento em que a renda concentrou-se nas camadas ricas e médias, favorecendo o aumento das favelas e da miséria. Nesse momento histórico as mulheres brasileiras não calaram completamente, fazendo ecoar gritos de contestação e de criação de novos valores sexuais e morais.

Dessa forma os direitos das mulheres assumem uma contradição no Brasil. Pode-se pensar que a partir do momento em que começam a conquistar a sua liberdade, a violência contra elas aumenta, sendo justificada “em nome da honra” pelos seus companheiros. Na medida em que começam a assumir postos de trabalho, são violentadas em sua dignidade, sofrendo assédios sexuais e também sobrecarga de trabalho. É nesse contexto que vários grupos de mulheres vão se organizando nas grandes cidades.

A chegada de trabalhadores e trabalhadoras do campo para as grandes metrópoles acelera a urbanização de forma excludente, propiciando ainda mais à desigualdade de gênero. As famílias tiveram que se instaurar nas periferias em condições precárias, como falta de água. As mulheres tinham que buscar água em latas, carregando-as nas cabeças. A falta de transporte público dificultava a busca de trabalho. E quando conseguiam a inserção no trabalho doméstico eram vítimas de abusos pelos patrões, que as tratavam como escravas. O acesso à saúde só acontecia se alguém na residência tivesse a carteira de trabalho assinada.

“As relações de dominação/subordinação de gênero, racial, étnica e entre capital e trabalho decorrem do não reconhecimento da igualdade de direitos. A distribuição injusta dos recursos oriundos do trabalho de tod@s e a manutenção da maioria da população distante de condições básicas para o exercício de direitos fundamentais da cidadania – saúde e educação de qualidade, saneamento, ambiente saudável, moradia e transporte dignos, por exemplo – criam as condições sociais e culturais propícias à dependência e à falta de autonomia dos sujeitos”. (CFEMEA. 2010, p.23)

É nesse contexto que o movimento feminista no Brasil e também em outras partes do mundo começa a levantar a bandeira de que o “privado é político”. A luta por melhores condições faz com que os vários movimentos tenham um caráter político próprio. De forma

que começam a lutar contra a carestia e a anistia, assim como pela derrubada da ditadura militar.

Na década de 1980, a oposição à ditadura militar se fortalece ganhando apoio de alguns governos estaduais. Esse é o momento em que o movimento feminista e de mulheres reivindica um serviço específico para atender as mulheres vítimas de violência. Essa era uma forma do Estado assumir a responsabilidade e responder à violência sofrida pelas mulheres, que na ocasião ganhava visibilidade. Surgem as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs. No entanto, logo se percebeu que a violência não era somente um caso de punição aos agressores, sendo criado atendimento psicológico e social nas DEAMs. A cidade de São Paulo, pioneira dessa criação, se viu na necessidade de pensar novos modelos de atendimento, tendo como base o diálogo e articulação para possibilitar a troca de informação e comunicação de serviços entres as diversas áreas e Poderes do Estado como forma de soluções mais adequadas dos casos atendidos. Com esse novo modelo de atendimento, palavras como “acolhimento”, “escuta qualificada”, “humanização” e “sensibilização” começaram a aparecer com mais frequência.

A criação dos “conselhos da condição feminina”, das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, o início da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher e o próprio Sistema Único de Saúde, na década de 1980, são produtos da base social e da acumulação política das lutas anteriores. Desde a criação dessas políticas e serviços específicos para mulheres dentro do Estado, era nítida a necessidade de mudar radicalmente práticas dominantes nas instituições e institucionalizar novos procedimentos. Em especial, no sentido de promover atendimento e providenciar encaminhamentos capazes de resultar em soluções efetivas de cada caso ou para a recuperação dos direitos violados. (CFEMEA. 2010. p.30-31)

Sendo assim, os primeiros organismos de defesa dos direitos das mulheres foram os Conselhos, sendo os estaduais de São Paulo e de Minas Gerais os pioneiros e, na sequência, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, criado em 1985. Já em tempos de Nova República, quando as eleições para a Constituinte se anunciavam, este último ampliou a participação política, disseminando e fortalecendo uma concepção pluralista do Estado, onde o reconhecimento da diversidade de sujeitos políticos na sociedade se impunha, inclusive, ao debate sobre políticas públicas.

No início da década de 1980 os movimentos de mulheres tiveram uma grande importância na Constituinte (1987-1988). A mobilização, com o lobby do batom, que teve

como coordenação o CNDM, a coleta nos estados de assinaturas para as emendas populares, foram decisivas. E na carta das Mulheres aos Constituintes, oitenta por cento das propostas foram incorporadas à Constituição. Esse novo pacto nacional foi fundamental para orientar o País na superação das desigualdades e injustiças, inclusive no que diz respeito às mulheres, negros/as e povos indígenas.

Os marcos dos direitos sociais e civis na Constituição de 1988 são:

- A igualdade entre homens e mulheres;
- A proibição de todo tipo de discriminação;
- O reconhecimento da função social da maternidade;
- O direito ao planejamento familiar e o veto às políticas coercitivas de controle populacional;
- A garantia de direitos aos trabalhadores e às trabalhadoras em particular;
- O reconhecimento de alguns direitos das trabalhadoras domésticas;
- O compromisso de criar mecanismos para coibir a violência doméstica e proteger cada um dos membros da família;
- A demarcação das terras indígenas;
- A garantia da terra às populações remanescentes de quilombos;
- A criminalização do racismo;
- A garantia de desapropriação de terras para a reforma agrária;
- O voto para os analfabetos. (CFEMEA. 2010, p.34)

É nesse momento que algumas mulheres começam a assumir alguns cargos de decisão nos governos e também na Constituinte, assim como ter poder para promover a agenda política feminista pela igualdade de direitos entre homens e mulheres tendo como objetivo democratizar a vida social, as relações entre as pessoas, tanto na vida privada como na esfera pública, fortalecendo e ampliando a participação política das mulheres e criando condições mais favoráveis para a transformação social através de projetos feministas. São essas conquistas que fizeram e fazem com que as relações entre sociedade, Estado e cidadania vão se consolidando. Vendo a necessidade de transformar os espaços de poder, as mulheres começaram a influenciar na máquina pública, pressionando e articulando o surgimento das chamadas “questões da mulher”. Estas, invisíveis ao Estado, onde em muitas assembleias legislativas sequer havia banheiros para as mulheres deputadas.

A partir dessas reivindicações e conquistas surgiram vários projetos.

Nas universidades, foram criados vários núcleos de estudo sobre a mulher, relações de gênero e feminismo. Criaram-se várias ONGs feministas e de mulheres negras. Os movimentos de mulheres se articularam em redes nacionais e internacionais e seguiram demandando a democratização do poder, reivindicando medidas para tornar efetivos na vida das mulheres os direitos conquistados. (CFEMEA. 2010, p.36).

No entanto, nos anos 1990, essas conquistas foram abaladas de maneira internacional com o chamado Consenso de Washington² que se impõe à ordem neoliberal, como a eleição para a presidência da república do Brasil que tem como eleito Fernando Collor de Melo. Esse é um momento de desestrutura do Estado, a universalização de direitos é ameaçada, proliferando ainda mais as desigualdades e concentração de riquezas. Nesse contexto, os conselhos de direitos das mulheres, foram se esvaziando e as suas funções ficam comprometidas sem recursos humanos, financeiros e status político. E, mesmo com a entrada de outros presidentes como Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso de Melo, a realidade não foi alterada.

Porém, em 1995, com a Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing³), os movimentos de mulheres ganharam, novamente, força e começaram a demandar por direitos e políticas públicas, tendo consideráveis conquistas no âmbito legal. *“Da Conferência de Beijing-95, vieram à diretriz de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas e várias estratégias redistributivas para o acesso e controle aos recursos e ao poder pelas mulheres”* (CFEMEA. 2010, p.37).

Apesar de a diplomacia brasileira ter assumido uma postura avançada nas Nações Unidas, não houve mudanças substantivas na política interna. Manteve-se a condição subalterna e desprestigiada em que estavam os organismos governamentais de defesa dos direitos da mulher. As medidas de esvaziamento da responsabilidade do Poder Público com a garantia de direitos continuaram. A artilharia contra o Estado e a favor das “forças do mercado” era poderosa. Caro, corrupto, lento, ineficiente, um entrave: foi essa a propaganda que serviu, ao desmonte do Estado, à privatização e mercantilização de empresas e serviços públicos. (CFEMEA. 2010, p.37-38)

Nesse contexto, os conselhos da mulher ainda se encontravam fragilizados e, em meio a essa situação, devido a Conferência de Beijing 95, surge a proposta de criar, no

² É a denominação dada a uma articulação política para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada nos diversos países, tendo como um de seus importantes objetivos o Estado Mínimo. Representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, à recuperação econômica dos países latino-americanos (CFEMEA. 2010, p.24).

³ 1995 - Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. O Brasil ratificou a Declaração de Viena, onde se definiu a violência contra as mulheres.

Executivo, as coordenadorias ou assessorias de políticas para as mulheres, de igualdade racial e assemelhadas. No entanto, os movimentos de mulheres continuavam exigindo respostas do Estado, sendo os primeiros resultados obtidos em 1999. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi reestruturado, tendo um perfil melhor definido de participação e controle social⁴. Em 2002, foi criada a Secretaria Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher – SNDM, como órgão executivo dentro do Ministério da Justiça.

Em 2002, as mulheres brasileiras se articularam, mobilizaram e realizaram a Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. Esse foi um momento rico, onde foi possível debater, discutir e aprovar a Plataforma Política Feminista. Outra iniciativa positiva foi a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, através do governo Lula, com status político de Ministério; mantendo o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher *“como espaço de participação e controle social, entretanto, sem poder de deliberar e criando um novo espaço de participação: a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a responsabilidade de definir as diretrizes nacionais e estabelecer as prioridades para um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”* (CFEMEA. 2010. p.39-40)

Nesses 25 anos de criação do primeiro conselho dos direitos da mulher, pode se constatar a criação de vários organismos de políticas para as mulheres no País como:

- Mais de 170 organismos específicos nas prefeituras e governos estaduais (coordenadorias, superintendências, secretarias);
- Aproximadamente 300 conselhos nas esferas de governo municipal, estadual e federal;
- 410 Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres;
- 131 Centros de Referência são realidade em 1311 cidades em todo o Brasil;
- Há serviços públicos para o atendimento aos casos de aborto legal em quase todas as capitais brasileiras;
- Estão sendo criados juizados e varas de violência doméstica e familiar contra as mulheres em várias partes do País e começam a surgir em Defensorias e Ministérios Públicos dos estados os núcleos específicos sobre violência contra a mulher, como uma resposta a determinações da Constituição e da Lei Maria da Penha. Em alguns casos, os recursos para o financiamento desses serviços estão claramente identificados nos orçamentos públicos;
- As políticas para as mulheres, desde 2004, com a edição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – I PNPM – tem pressupostos, princípios e diretrizes que

⁴Participação e controle social – Relaciona-se à participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados. As idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podendo intervir na tomada de decisão, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podendo exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação. HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011, p.27.

as orientam, além de ser desenvolvido por um conjunto de ministérios sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. (CFEMEA. 2010, p. 40).

CFEMEA (2010), referindo a SPM, vão dizer que, ainda que as políticas para as mulheres tenham avançado em relação a existência de um organismo no primeiro escalão do governo federal, são insuficientes para promover a igualdade. Uma vez que essas políticas ainda não dispõem de um sistema nacional e descentralizado para o seu desenvolvimento, tampouco de fontes determinadas para o seu financiamento e mecanismos próprios de transferência de recursos aos estados e municípios. (CFEMEA. 2010, p.40-41)

O fato é que ainda estão bem preservadas as estruturas do poder patriarcal. A agenda política feminista pela igualdade enfrenta muitas resistências e as mulheres estão fora do poder. As conquistas que obtivemos ainda não são vividas pelo conjunto das mulheres, que continuam majoritárias entre as populações excluídas dos direitos humanos mais elementares: 2/3 dos pobres do mundo são mulheres. Não obstante, a igualdade de gênero não é percebida como condição indispensável para a superação da pobreza e das desigualdades sociais. (CFEMEA. 2010, p.41)

Portanto, o enfrentamento a violência contra as mulheres deve ser pensado não somente em nível de criação de serviços para tal, mas também como diminuição das desigualdades econômicas, uma vez que este é um dos fatores que propicia que a mulher rompa com a situação de violência, sendo a autonomia econômica indispensável ao empoderamento⁵ das mulheres.

O mercado e o lucro continuam sendo os principais motores da economia e da organização da sociedade, orientando as ações dos governos e reforçando o modelo neoliberal que ameaça o meio ambiente, compromete a sustentabilidade e acentua a exclusão social. Do ponto de vista do feminismo, conforme defende a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), este modelo de desenvolvimento traz inúmeros problemas: bloqueia as possibilidades de autonomia econômica para as mulheres, reforçando a exploração sobre seu trabalho. Para as rurais limita as possibilidades de acesso à terra. Para as urbanas dificulta o acesso à moradia. A todas as mulheres ameaça com um contexto cada vez mais conservador, racista, excludente e violento, posto que se apóia na competição e lei do mais forte, além de aprofundar a mercantilização, tudo transformando em mercadoria: os bens comuns da natureza, os serviços públicos, as pessoas, a sexualidade, a vida. (CFEMEA. 2010, p.42).

⁵ **Empoderamento** é a tradução não-dicionarizada do termo inglês empowerment. Denota o processo pelo qual as mulheres ganham poder interior para expressar e defender seus direitos, ampliar sua autoconfiança, identidade própria e auto-estima e, sobretudo, exercer controle sobre suas relações pessoais e sociais (Hera, 1998).

Dessa forma, a política é um espaço de tomada de decisões, sendo um desafio aos atores políticos que tem o poder de interferir na vida pública ou privada. Isso nos faz pensar nas desigualdades e discriminações que estão arraigadas na sociedade e nos remete a necessidade de construção de outras hegemonias permitindo que as mulheres se empoderem e superem as desigualdades, de modo a ser preciso se apossarem dos espaços de poder, uma vez que é recente a entrada das mulheres nas decisões políticas, mostrando uma luta de gerações para se afirmarem enquanto cidadãs. É esse “*compromisso com a construção dessa democracia como sistema e como “forma própria de organização da vida social” é o que moveu as feministas em direção à criação de espaços de poder e é o que dá sentido à sua participação neles*”. (CFEMEA. 2010, p.22)

Ao assumir um cargo na administração pública, um mandato de conselheira, em especial em organismos de promoção de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, não se pode desconhecer um conjunto de princípios e compromissos históricos que deram razão para que eles fossem criados. São princípios e compromissos firmados pelo Estado Brasileiro perante a cidadania para proteger, promover e respeitar os direitos humanos – civis, políticos, sexuais e reprodutivos, sociais, culturais, econômicos e ambientais de todas as pessoas. Compromisso com políticas universais que considerem e incluam necessidades e identidades específicas dos diversos sujeitos, construindo uma institucionalidade orientada pela diretriz da solidariedade. Para isso, não é possível abdicar de mecanismos de políticas afirmativas que possam contribuir para reparar injustiças históricas e enfrentar as desigualdades. (CFEMEA. 2010, p.23)

Outro avanço que serve como referência mundial, foi à promulgação da Lei 11.340/06 “Maria da Penha”, em 07 de agosto de 2006. Na perspectiva de um Estado Democrático de Direito, a Lei rompe com a idéia do público/privado e de que nos espaços domésticos poderia ocorrer a violência contra a mulher. A Lei determina que todas as mulheres devem ser protegidas, independente da sua classe social, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade ou religião, sendo dever do Estado oferecer mecanismos de proteção a essas mulheres.

É nesse contexto de compreensão das políticas para as mulheres, que nessas últimas décadas tiveram muitas conquistas, embora ainda seja um desafio a ser superado, que pretendo discorrer no próximo subitem, tentando entender como se deu esse processo de construção dessas políticas especificamente no município de Belo Horizonte.

2.1 *Políticas Públicas para Mulheres no Município de Belo Horizonte*

Foi promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República, que fixou a independência entre os Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Foi um momento de enorme participação popular, onde se estabeleceram as eleições diretas e o voto foi estendido aos maiores de 16 (dezesseis) anos. Portanto, a Constituição ampliou e fortaleceu a garantia de direitos individuais e das liberdades públicas, uma vez que também transferiu aos municípios responsabilidades de formular e implementar políticas públicas. Esse momento também marcou um novo período democrático, resgatando a cidadania, sendo fundamental na história das mulheres, pois a Constituição Federal brasileira revela ser um eficiente instrumento de combate à violência, uma vez que em seu artigo 226, §8º, preceitua que o Estado deve assegurar a criação de mecanismos para coibir a violência praticada nas relações familiares, a qual abrange as diversas formas de violência vivenciadas pelas mulheres no espaço doméstico.

Em Belo Horizonte é a partir da década de 80 que as questões de gênero e a necessidade de se combater as desigualdades entre homens e mulheres foram se transformando em políticas públicas. Os movimentos organizados de mulheres e os movimentos feministas foram fundamentais para pressionar os governos estaduais e municipais, onde as políticas públicas para as mulheres começavam a fazer parte das agendas governamentais.

Segundo Barsted (2007), “*políticas públicas implicam a geração de um conjunto de medidas que pressupõem uma certa permanência, coerência e articulação dos distintos poderes e esferas do governo*” (BARSTED. 2007. p.120). Portanto, políticas públicas, democráticas e cívicas exigem vontade política e pressão da sociedade civil.

Através das pressões dos movimentos feministas e movimentos organizados de mulheres foi criado, em 1983, o Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais – CEM, no entanto, o Conselho ficou desativado por um período devido à desarticulação política, sendo reativado em 2004. No ano de 1985, foi criada a Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher (DEAM), um órgão subordinado à Divisão de Polícia Especializada da Mulher, do Idoso e do Deficiente, da Polícia Civil de Minas Gerais. Segundo Pasinato (2006), a Delegacia tem como “*atribuição a investigação e apuração dos crimes contra os*

costumes. Posteriormente, uma ampliação de sua competência permitiu que esta delegacia especializada atuasse também na apuração dos crimes e contravenções decorrentes de conflitos nas relações familiares”. (PASINATO, 2006. p.135)

Entretanto, foi verificado que apenas fazer a denúncia não era suficiente, pois após fazer a representação contra o agressor a mulher não tinha para onde ir e, na maioria das vezes, voltava para sua casa, onde a violência continuava, aumentando o seu risco de morte. Sabe-se que a violência contra as mulheres é um fenômeno complexo e multifacetado que está arraigado nas desigualdades de gênero⁶, sendo importante não só o tratamento punitivo aos agressores, como também a necessidade de se pensar em outros serviços, e/ou equipamentos que contribuem para que as mulheres saiam desse lugar de vitimadas e sejam empoderadas dos seus direitos em suas vidas.

A criação da DEAM foi um marco na história de luta das mulheres, uma vez que a discussão passou a ganhar significado. E no ano de 1990, foi aprovada a Lei Orgânica do Município, pela Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, onde no artigo 180, §3º dispõe sobre a criação de casas especializadas para acolhimento da mulher e da criança vítimas de violência no âmbito da família ou fora dele; e no §4º prevê a criação de centros de orientação jurídica à mulher, formados por equipes multidisciplinares, ou seja, mais uma vez o município assume o seu compromisso no enfrentamento à violência.

Em 1995, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Belo Horizonte – CMDM, também inicia as suas atividades. Este foi criado através da lei 6.949, aprovado em 14 de setembro e regulamentado pelo decreto municipal 8.544 de 08 de janeiro de 1996, tendo como atribuições:

Formular políticas públicas e coordenar as ações de governo voltadas para a eliminação de toda discriminação de gênero, visando a promoção social, cultural e política; receber, examinar e encaminhar denúncias; estimular, apoiar, desenvolver estudos e pesquisas sobre a identidade de gênero; orientar os órgãos governamentais sobre as ações referentes à questão de gênero; promover campanhas, cursos,

⁶ As desigualdades de gênero fundam-se e fecundam-se a partir da matriz hegemônica de gênero. Isto é, de concepções dominantes de feminilidade e masculinidade, que vão se configurando a partir de disputas simbólicas e materiais, processadas, dentre outros espaços, nas instituições cuja funcionalidade no processo de reprodução social é incontestável – marcadamente, a família, a escola, a igreja, os meios de comunicação – e materializadas, ainda, nas relações de trabalho, no quadro político-partidário, nas relações sindicais e na divisão sexual do trabalho operada nas diversas esferas da vida social, inclusive nas distintas organizações da sociedade civil. É nesses espaços e práticas que vão se produzindo, reatualizando e naturalizando hierarquias, mecanismo de subordinação, o acesso desigual à fontes de poder e aos bens materiais e simbólicos (ALMEIDA, p. 27-28, 2007).

seminários e debates com temas visando a construção da cidadania da mulher; capacitar os servidores municipais para o planejamento e execução de políticas sociais de gênero; garantir a implementação de todas as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário. (ROSA. 2007, p.82)

No ano seguinte, em agosto de 1996, na cidade de Belo Horizonte, através da Prefeitura Municipal é inaugurado o BENVINDA – Centro de Apoio à Mulher, que tem como objetivo acolher, escutar, acompanhar e encaminhar mulheres que estão submetidas à violência de gênero. O serviço presta atendimento psicossocial, psicológico, orientações e oficinas jurídicas, isto é, cria novas condições de atendimento, pautadas em um recorte de gênero buscando o fortalecimento da mulher, sempre respeitando o seu desejo, para que ela consiga superar a violência sofrida. O serviço também funciona como uma porta de entrada para mulheres que necessitam ser abrigadas juntamente com os seus filhos/as.

No dia 31 de outubro de 1996, é criada a Casa Abrigo Sempre Viva – CASV, equipamento da Prefeitura de Belo Horizonte, que tem como objetivo abrigar mulheres maiores de 18 (dezoito) anos, juntamente com os seus filhos/as menores de 18 (dezoito) anos que sofrem violência de gênero⁷ e estão em risco iminente de morte e no momento não contam com outra alternativa de proteção. O abrigo é provisório, tendo como tempo médio de permanência 90 (noventa) dias. Neste tempo, busca-se dar o suporte necessário para que a família consiga romper com a violência sofrida e retomar a sua vida de forma autônoma. Enquanto permanecem na CASV, as mulheres têm atendimento psicossocial sistemático, psicológico e orientação jurídica. Também é feito trabalho de acompanhamento através da realização de Oficinas em Dinâmicas de Grupo com os temas Gênero, Saúde da Mulher, Relações Interpessoais e Institucionais.

Com o amadurecimento da política e a criação do Benvinda e da CASV, o Conselho Municipal da Mulher percebeu a necessidade de criação de um órgão executivo para coordenar e articular políticas para as mulheres no município. Dessa forma, a Coordenadoria dos Direitos da Mulher – COMDIM – foi criada pela Lei 7.552, de 16/07/1998, e após a reforma na estrutura administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, em 2002, passou a estar vinculada à Secretaria Municipal Adjunta dos Direitos da Cidadania da Secretaria Municipal de Política Social. O órgão objetiva “elaborar, coordenar

⁷ Violência de gênero designa a produção da violência em um contexto de relações produzidas socialmente. Portanto, o seu espaço de produção é societal e o seu caráter é relacional (ALMEIDA, p.24. 2007).

e executar políticas que assegurem o atendimento das necessidades específicas da mulher e colaborem no combate às diferentes formas de discriminação de gênero em Belo Horizonte”. (ARAÚJO e GOMES, 2008, p.18)

Em 2002, foram criadas, em âmbito federal, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher transformada, em 2003, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, ambas com status de Ministério e vinculadas à Presidência da República.

O Conselho Estadual da Mulher - CEM, após retomar as suas atividades, tiveram como uma das suas propostas de trabalho, a implantação do Centro de Atendimento à Mulher Risoleta Neves do Estado de Minas Gerais - (CERNA), que foi inaugurado em 16 de setembro de 2004, o serviço presta atendimento psicológico, de assistência social e orientação jurídica a mulheres em situação de violência.

O Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher em Situação de Violência – NUDEM – é outro serviço articulado à Defensoria Pública de Minas Gerais e foi inaugurado em 02 de agosto de 2006. Tem como objetivo promover assistência jurídica integral e gratuita às mulheres carentes e em situação de violência, inclusive no acompanhamento de Ações Cautelares de Medidas Protetivas, garantindo, assim, o acesso destas cidadãs à justiça.

A Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi criada no dia 20 de setembro de 2006, em função da aprovação da Lei 11.340/06, em 22 de setembro de 2006. Tem como objetivo fiscalizar e acompanhar as entidades responsáveis pelo atendimento às mulheres, bem como atender as vítimas, oferecer a denúncia do processo criminal contra o agressor e realizar as audiências públicas; requerer a prisão preventiva do agressor, caso ele não cumpra com as medidas de proteção; encaminhar o pedido das medidas protetivas.

Em 2007 foi criada a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres do Estado de Minas Gerais – CEPAM, que tem como finalidade elaborar, coordenar, avaliar e executar ações das políticas públicas estaduais voltadas para mulheres. Tendo como uma das competências a promoção da intersetorialidade entre programas e projetos relacionados às políticas para mulheres.

Diante de todos os serviços criados no município de Belo Horizonte a articulação entre os mesmos, assim como pensar em novos modelos de atendimento, tornam-se

primordiais no acolhimento das vítimas. Sendo que a Polícia Militar (PM), que até então tinha como um dos seus objetivos de trabalho, atuar na repressão, começa a partir de 2010 a assumirem outro papel, através do “Programa Especial para Combater a Violência Contra as Mulheres”. Esse é um projeto inovador que tem início em 13 de julho de 2010 no município de Belo Horizonte, tendo como proposta se estender para o Estado de Minas Gerais, objetivando incentivar as mulheres a denunciarem a violência sofrida. Através da denúncia a mulher ainda pode ser monitorada pelo serviço, que conta com equipes de policiais capacitados/as para tal função, principalmente no que refere a encaminhamentos.

Segundo Motta e Souza (2006),

Capacitar profissionais, sensibilizando-os para uma reflexão de gênero, não significa desvirtuar o papel de cada profissional, nem tampouco fazer de cada um deles um psicólogo ou um assistente social. Ao contrário, propor práticas educativas fomentando conhecimentos básicos dessa reflexão de gênero poderá propiciar uma melhor qualificação das competências profissionais, pois possibilitaria a superação de julgamentos estereotipados sobre mulheres agredidas e homens agressores, o que, muitas vezes, cria obstáculos à efetividade da ação e da investigação profissional. (MOTTA & SOUZA. 2006. p.118)

Essa iniciativa da PM é exitosa, no sentido de que é preciso avançar no enfrentamento a violência que se dá de várias formas, seja física, psicológica, moral, patrimonial, sexual, etc. A PM, na maioria das vezes, é quem chega primeiro até a vítima, pois quando a mulher está sendo agredida, ela ou algum vizinho, acionam o “disque 190”. E muitas vezes a mulher necessita ser encaminhada para Hospitais de Pronto Socorro para cuidar dos ferimentos. Quando se trata da violência sexual, o hospital Odete Valadares tem um papel fundamental. O serviço é mantido pelo governo estadual e conta com um protocolo de atendimento, formação dos médicos e a implantação do serviço de aborto legal. A mulher recebe atendimento multidisciplinar que é composto por uma equipe de psicólogo, assistente social e um médico ginecologista.

O Instituto Médico Legal – IML – também se faz necessário no que se refere às provas materiais, que são necessárias para o processo criminal. O IML é um órgão subordinado à polícia civil e tem como função a realização de exames periciais para instrução de inquéritos policiais, sendo a porta de entrada as DEAMs. No entanto, mesmo após ter sido violentada e se encontrar fragilizada, a mulher, após fazer a denúncia ou passar pelo Hospital, ainda tinha que ir ao IML para que fossem colhidas as provas

materiais. Atualmente, com o objetivo de minimizar os impactos sofridos pela vítima, a DEAM de Belo Horizonte implementou o serviço pericial na própria delegacia e conta com uma médica legista que realiza o exame pericial, assim como o Hospital Odete Valadares que também tem autonomia para colher as provas materiais, evitando que as mulheres sejam revitimizadas nas instituições por onde necessitam percorrerem.

Outro avanço que podemos citar no que se refere ao enfrentamento à violência contra as mulheres é o Consórcio Mulheres das Gerais, que é uma experiência pioneira no Brasil, sendo que os municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Sabará, através de suas políticas para as mulheres, ingressaram no início de 2006 no projeto “Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana”. Esta iniciativa tinha como objetivo a construção de novos arranjos interinstitucionais no território brasileiro para potencializar o alcance da equidade social e da eficácia das políticas públicas regionais.

Na legislação brasileira, consórcio público é considerado pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, na realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (DALLABRIDA & ZIMERMANN, 2009, p.5)

O projeto contou com a parceria da Universidade de British Columbia, financiado pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional. Na ocasião, o governo brasileiro, por meio do Ministério das Cidades, convidou cinco capitais de regiões metropolitanas para desenvolverem o projeto, as quais definiram suas prioridades locais e ações a serem consorciadas com o uso de metodologias inovadoras.

Na região metropolitana de Belo Horizonte, a escolha da temática de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres se deu em função do amadurecimento das cidades partícipes do consórcio em relação à colaboração interinstitucional regionalizada e pela percepção, por parte dos órgãos de execução para as mulheres, de que a criação do consórcio público regional seria uma ótima oportunidade de fortalecimento das políticas públicas para as mulheres na região metropolitana de Belo Horizonte.

Após dois anos de trabalho coletivo, no dia 27 de março de 2008, foi lançado oficialmente o Consórcio Regional de Promoção da Cidadania - Mulheres das Gerais, que

teve como presidenta no primeiro biênio a prefeita de Contagem, Marília Campos, e no seu segundo biênio a prefeita de Betim, Maria do Carmo Perpétuo Lara.

O Consórcio “Mulheres das Gerais” é o primeiro consórcio público no Brasil, nos moldes da Lei Federal 11.107/2005 – Lei de Consórcio Público - dedicado à prevenção e ao enfrentamento à violência contra a mulher, amparado pela Lei 11.340/06 – a Lei Maria da Penha. O mesmo será regido por estatuto e constituído por contrato, cuja celebração depende da prévia subscrição do protocolo de intenções, podendo:

- Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza e receber contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo;
- Promover desapropriações e instituir servidões, nos termos da declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público competente;
- Ser contratados pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, com licitação dispensada;
- Arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pela outorga de uso dos bens públicos por eles administrados, ou, mediante autorização específica, daqueles administrados pelo ente da Federação consorciado;
- Outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que indicará o objeto e as condições da concessão, permissão ou autorização, observada a legislação de normas gerais em vigor. (BORGES, 2005 p.14).

A violência contra a mulher é um fenômeno complexo e necessita de múltiplas ações para ser combatida. Foram citadas, acima, várias instituições municipais e estaduais, porém o fortalecimento dessas instituições ainda é um desafio.

Segundo Matos (2008),

“Mesmo com todos os fundamentais e importantes avanços até aqui empreendidos, há ainda insipiência no que tange às ações implementadas no campo de gênero, mesmo para as mulheres. As ações se encontram muito constrangidas ao eixo do enfrentamento da violência e padecem da precariedade orçamentária que assombra os campos setoriais das políticas públicas ainda não plenamente institucionalizadas. Além do mais, no cenário inevitável de uma mudança de projeto político para a PBH, característica esta saudável a qualquer regime democrático na atualidade, fica a interrogação de qual será o caminho a ser trilhado no âmbito destas mesmas políticas, já que, como constatamos, elas ainda nos parecem ser, mesmo com as dificuldades e insuficiências aqui brevemente apresentadas, “políticas de governo” e não efetivamente “políticas de Estado”. (MATOS. 2008. p.17)

Portanto, faz-se necessário que o Estado assumira esse lugar da garantia dos direitos humanos, uma vez que as políticas públicas são de sua responsabilidade. Fica claro a criação de serviços, no entanto, ainda assistimos constantemente um cenário de enfraquecimento das políticas no campo de gênero. Talvez essa situação se dê diante da dificuldade do envolvimento dos órgãos públicos com organismos e agentes da sociedade na implementação e manutenção da tomada nos processos de decisões. É com o objetivo de pressionar o Estado e de fortalecer as políticas públicas que foi criada a Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres que funciona em Belo Horizonte é o que pretendo discorrer a seguir.

2.2 A Rede: Uma Estratégia no Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

O enfrentamento à violência contra as mulheres tem sido historicamente, uma bandeira levantada pela luta dos movimentos feministas, que vêm contribuindo, de forma substancial, para que esta violência seja reconhecida como uma questão a ser enfrentada, sobretudo, pelo poder público. Portanto, foi a partir dessa mobilização que vários serviços foram criados, como aqueles citados acima, sendo fundamentais no estabelecimento de políticas públicas voltadas para a prevenção e superação da violência contra as mulheres.

A violência contra a mulher é um fenômeno complexo e multifacetado, que exige uma sinergia, onde ações isoladas e setoriais não têm capacidade de atingir o cerne do problema. Do mesmo modo que criar políticas públicas e não articular politicamente para que elas funcionem, pode acarretar num processo de paralisia. Em 2006, no município de Belo Horizonte, foi criada a Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher em Minas Gerais tendo como objetivo articular as políticas públicas e programas que trabalham com esta forma de violência.

O incentivo para que tal proposta se concretizasse partiu da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, do Governo Federal, e realizado pela “Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento” – AGENDE. A princípio o projeto foi realizado em quatro estados brasileiros: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Tocantins. “*Tendo como objetivo principal criar, juntamente com as parcerias locais, estratégias para o fortalecimento e consolidação da rede de atendimento a mulheres em situação de violência de gênero*”. (COELHO, FIGUEIREDO, SILVA. 2008 p.25).

Para Coelho, Figueiredo, Silva (2008), o conceito de Rede se refere a:

“formas de organização e articulação baseadas na cooperação entre organizações que se conhecem e reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham, em medida variável, de normas e interesses. Rede é uma articulação política, não hierárquica, entre atores iguais e/ou instituições. A rede é intersetorial e interinstitucional, sendo composta por órgãos governamentais e não-governamentais de enfrentamento à violência de gênero”. (COELHO, FIGUEIREDO, SILVA. 2008, p.25)

Portanto, a rede deve ser compreendida como um mecanismo onde os atores/atrizes que a compõem reapropriem do problema e se co-responsabilizem enquanto parceiros que se articulam e produzem idéias para o seu enfrentamento.

Tal iniciativa de construção da rede em Belo Horizonte se deu através de um estudo realizado pela AGENDE. O primeiro passo para a sua formação foi a identificação das instituições e programas governamentais e não-governamentais que já se articulavam e trabalhavam com a temática do enfrentamento à violência contra as mulheres, buscando conhecer os serviços, os seus objetivos e funções de cada um.

Sendo assim, foi realizada uma pesquisa anterior à criação da rede de enfrentamento, onde se identificou que apesar dos serviços existentes comportarem várias entradas para o atendimento, eles possuíam poucos espaços para reflexão, assim como inexistiam uma rotina de grupos de discussão, espaço este fundamental para a construção e parceria de redes. Outro obstáculo constatado são os fluxos de informações que não existem, também, entre os parceiros. Os sistemas de referência e contra-referência são fundamentais para que as mulheres não tenham que repetir toda a sua história nos diversos serviços para os quais são encaminhadas, bem como elas próprias serem informadas do objetivo dos encaminhamentos, uma vez que elas têm autonomia para decidir pela sua vida.

Outro ponto importante é o treinamento dos profissionais que atendem a vítima, todos devem ser sensibilizados para a especificidade da violência que se baseia nas diferenças de gênero. O atendimento qualificado é imprescindível, principalmente quando se trata do primeiro atendimento, pois este momento inicial será determinante para as decisões da mulher que procura ajuda, se ela irá romper ou permanecer na situação de violência, ou se buscará outras saídas. (PASINATO. 2006, p.163-164)

Assim, viu-se a necessidade da criação de uma rede que permitisse um fortalecimento dos serviços. Sendo que desde 2006 a rede vem se organizando de forma autônoma e itinerante no município de Belo Horizonte. As reuniões acontecem toda primeira quarta-feira de cada mês e a cada encontro definimos em qual instituição os membros deverão se reunir. A coordenação fica sendo responsabilidade da instituição anfitriã, bem como redação da ata, um dos documentos históricos dessa experiência. Vale ressaltar que a rede é aberta a outras instituições que trabalham com essa temática e tem como princípios o seu fortalecimento, devendo se estender a outros municípios do Estado de Minas Gerais. A rede faz com que os assuntos discutidos nas reuniões possibilitem um trabalho mais humanizado e de melhor resolutividade e qualidade às mulheres atendidas. Outros objetivos da rede são:

O de qualificar seus diversos atores e atrizes para o atendimento, a partir de uma perspectiva de gênero e de direitos humanos; elaborar e implantar protocolos de atendimento que facilitem os encaminhamentos dentro da rede; monitorar e avaliar a rede de atendimentos efetuados; combater as diversas formas de violência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar; e garantir a aplicação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006). (COELHO, FIGUEIREDO, SILVA. 2008 p.25)

Atualmente, as instituições que compõem a rede são: 1) Casa Abrigo Sempre Viva; 2)Benvinda – Centro de Apoio à Mulher; 3)Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher; 4)Coordenadoria Especial de Políticas para Mulheres do Governo do Estado de Minas Gerais; 5)Promotoria de Justiça Especializada no Combate à Violência Doméstica e Familiar; 6)Defensoria Pública de Minas Gerais através do Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher em Situação de Violência; 7)Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher; 8)Polícia Militar, através do Programa de Prevenção da Violência Doméstica - PVD; 9)Ministério Público, através da Coordenadoria de Apoio Operacional de Direitos

Humanos; 10) Consórcio Mulheres das Gerais; 11) Centro Risoleta Neves de Atendimento à Mulher; 12) Instituto Albam - ONG; 13) Secretaria de Estado e Defesa Social, que representa a Coordenadoria Especial de “Prevenção à Criminalidade” com os programas Mediação de Conflitos, Central de Apoio e Acompanhamento às Pessoas e Medidas Alternativas, Fica Vivo, Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ; 14) Conselho Estadual da Mulher; 15) Movimento Popular de Mulheres; 16) 13ª e 14ª Vara Criminal; 17) Secretaria Municipal de Saúde; 18) Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres de Contagem; 19) Coordenadoria de Políticas para a Mulher de Sabará; 20) Coordenadoria de Políticas para a Mulher de Nova Lima; 21) Coordenadoria de Políticas para a Mulher de Lagoa Santa; 22) Coordenadoria de Políticas para a Mulher de Betim.

Entre as instituições citadas acima, nem todas possuem uma participação efetiva na rede. Algumas comparecem algumas vezes nas reuniões, em momentos muito específicos, ainda que não tenham necessariamente uma presença efetiva, como a equipe técnica do Judiciário, a DEAM e outros municípios que tem organismos de políticas para mulheres, por exemplo, Betim, Contagem, Sabará, Lagoa Santa, etc. A proposta da rede sempre foi de ser itinerante no Estado de Minas Gerais, porém, como a maioria das instituições estão localizadas na cidade de Belo Horizonte, a rede está funcionando como itinerante apenas no que refere ao local da realização das reuniões, onde cada encontro acontece em espaços diferenciados.

Como forma de um melhor funcionamento, a rede criou as seguintes proposições, sendo estas encontradas no registro de atas das reuniões: as reuniões ordinárias acontecerão toda 1ª (primeira) quarta-feira de cada mês; será itinerante entre as diversas instituições que compõem a rede, ou seja, haverá um rodízio no local de encontro das reuniões, onde cada instituição participante da rede sediará o encontro; responsabilizará por convocar e coordenar a reunião sempre o responsável por aquela instituição onde está sendo sediada a reunião; será composta pelas instituições mencionadas acima e podendo entrar novos atores, dependendo da necessidade; cada instituição será responsável por enviar um representante para a reunião da rede; realizar-se-ão reuniões extraordinárias quando houver necessidade; as reuniões devem ser norteadas pelas temáticas sugeridas pelos/as componentes da rede.

O município de Belo Horizonte, nos últimos anos, tem desenvolvido várias ações no enfrentamento à violência contra a mulher, tudo isto se deve às atuações dos governos municipal, estadual e federal que têm tentado cumprir, através da criação de Programas, Projetos e Ações, os acordos nacionais e internacionais. No entanto, em 2006 quando Pasinato realizou a sua pesquisa na rede de serviços de atendimento à mulher em Belo Horizonte, foi verificado “*conquistas, mas expôs também muito de sua fragilidade*” (PASINATO. 2006 p.161).

Portanto, se em 2006 o município de Belo Horizonte já contava com uma gama de serviços de atendimento à mulher e, mesmo diante dessa realidade, a rede se encontrava fragilizada e tinha dificuldades na articulação com os diversos parceiros, profissionais sem capacitações, ausência de referência e contra-referência entre os serviços e tantos outros desafios, após cinco anos de consolidação da rede de enfrentamento quais foram às mudanças? Atualmente podemos dizer que alguns destes desafios citados foram superados no decorrer desses anos? Se conseguimos avançar, o que está sendo feito enquanto ações no enfrentamento da violência? Ou a rede está vivendo uma paralisia no que refere as articulações políticas?

É pensando nas experiências exitosas de Belo Horizonte, enquanto criação de serviços para atendimento às mulheres, bem como nas dificuldades encontradas para a efetivação dos serviços, que pretendo tratar, no próximo capítulo, do desafio da intersetorialidade, como proposta de fortalecimento e efetividade das políticas públicas para as mulheres no município de Belo Horizonte.

III A Intersetorialidade nas Políticas Públicas para Mulheres

Foram muitos os avanços conquistados no município de Belo Horizonte, no que se refere ao enfrentamento à violência contra a mulher. Conforme mencionado em capítulo anterior, a construção de uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher pode ser tomada como um exemplo de articulação entre os serviços, para que as políticas públicas que atuam no enfrentamento à violência contra a mulher se tornem efetivas e se fortaleçam, não só no município de Belo Horizonte, mas em todo o Estado. A rede é um espaço de compromissos e de reconstrução de poderes locais, que envolve confrontação, mas, acima de tudo, é um espaço de pactuação política entre os atores envolvidos, sendo também um espaço de discussão e de promoção das ações multissetoriais. No entanto, quando pensamos nas diversas articulações entre as instituições que compõem a rede o que se percebe, ainda, é uma dificuldade do público atendido de terem as suas demandas atendidas em sua integralidade.

Muitas vezes, as mulheres que procuram os serviços que tem a especificidade do enfrentamento da violência contra a mulher desconhecem, inclusive, os seus próprios direitos e, quando passam pelas instituições, não recebem informações adequadas. Os/as parceiros/as têm dificuldades de conhecer o trabalho dos outros setores e fazer um encaminhamento resolutivo dos casos, não sabendo como lidar com a mulher que sofre violência. Todas essas dificuldades enfrentadas nas instituições nos fazem refletir sobre aquelas que prestam atendimento às mulheres com o recorte de gênero, uma vez que os/as profissionais e setores ainda trabalham de forma fragmentada, sendo a intersetorialidade um desafio a ser conquistado.

Falar de intersetorialidade é uma ousadia, pois tem sido abordada por diversas áreas do conhecimento e por vários enfoques analíticos. Entretanto, ao mesmo tempo em que abre possibilidade de analisar o tema, é um dificultador para a sistematização da bibliografia. Portanto, pretendo me ater a uma definição que eu considere mais adequada ao tema. Sendo a intersetorialidade a *“articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”* (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p.24 apud SHUTZ; MIOTO, 2010, p.61-62). Logo, a

intersetorialidade é uma forma de inovação da gestão das políticas públicas, constituindo uma nova forma de articular, planejar, executar e monitorar as políticas, assim como evidenciar articulações entre os diversos segmentos governamentais.

Apesar da representatividade dos/as atores/atrizes na rede, as instituições que a compõem ainda têm dificuldades de entender o trabalho alheio, isso impossibilita um encaminhamento eficaz, proporcionando uma morosidade na resolução dos problemas. A mulher que sofre violência e procura os serviços, se encontra fragilizada, na maioria das vezes a violência já está cronicada, ou seja, são anos sendo submetida à situação de violência, sofrendo vários prejuízos na sua saúde física e mental e não encontram possibilidades de saída dessa relação. Na maior parte dos casos, a mulher sai de casa no ímpeto de salvar a sua vida e dos seus filhos/as e ainda não sabe o que fazer e nem para onde ir. Dessa forma, ela deverá encontrar, na rede, um profissional que a acolha e realize uma escuta adequada, fazendo com que a sua demanda seja atendida rapidamente, pois este é o momento em que ela conseguiu “romper com a violência” e buscar ajuda, sendo o primeiro atendimento fundamental para que a mulher tome uma decisão na sua vida.

Quando as instituições não sabem o que fazer e simplesmente encaminham a mulher para outros setores, sem qualquer articulação, desconsiderando se aquele encaminhamento seria efetivamente o correto, o serviço acaba por considerá-la como “mais um número” nas estatísticas, colocando-a numa situação que é muito mais de “objeto”, o que já é feito pelo companheiro/agressor ao longo da sua vida. Com atitudes como esta, a instituição desconsidera a sua autonomia, fazendo com que a vítima desacredite no serviço e acabe sendo revitimizada, repetindo a sua história em vários serviços e, muitas vezes, sendo encaminhada para outras instituições sem mesmo saber o porquê e qual o encaminhamento será dado naquele local. Em muitas situações, não é incomum a mulher desistir no meio do caminho, pois onde ela poderia buscar apoio, os procedimentos acabam por deixá-la frustrada, com sentimentos de impunidade e de não conseguir ver outras possibilidades de saída naquele momento. (CARREIRA *apud* PASINATO, 2006, p.161) vai dizer que para a rede ter um bom funcionamento ela deve ter cooperação entre os parceiros, além de mobilizar a confiança, solidariedade, transparência e co-responsabilidade pelos procedimentos adotados. Portanto, todos esses fundamentos citados, se funcionarem in loco, dentro das instituições, com certeza as articulações entre os serviços seriam bem

mais fáceis. Para que isso ocorra, os profissionais devem ser capacitados e engajados no tema da violência contra a mulher, tendo em vista que estes profissionais estão na ponta, realizando os atendimentos diariamente, são eles que farão o fluxo da rede funcionar.

O fluxo de informações da rede é fundamental para as políticas públicas. Para Pasinato (2006), ele deve comportar várias abordagens, a primeira delas, considerar o fluxo de encaminhamento de casos. Ou seja, deve-se iniciar pela implementação de sistemas de referência e contra-referência que permitam a cada serviço saber de onde esta mulher vem, qual o tipo de orientação/atendimento já recebido, quais providências são esperadas e, dentre estas, quais seriam da sua competência e quais deveriam ser adotadas no âmbito de outros serviços. (PASINATO. 2006 p.1645-165) É fundamental que este sistema seja formalizado e que os parceiros reconheçam a sua importância, de forma que realmente ajam, troquem informações e tenham confiança entre si. Faz-se necessário, também, que estas informações sejam compartilhadas com a própria mulher, uma vez que ela é parte totalmente interessada neste processo. O fluxo de informações deve conter: dados sempre atualizados sobre a rede e sua capacidade de atendimento, o perfil das usuárias, dos atendimentos demandados e realizados, dos retornos e também dos encaminhamentos realizados. Todos estes dados vão servir de “autoconhecimento”, assim como são recursos para alimentação do próprio banco de dados e podem funcionar também como instrumentos para se identificar ou demonstrar as “falhas” da rede. Por último, a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres deve ter como objetivo a erradicação da violência. Todas as informações obtidas devem ser compartilhadas no seu âmbito. Um dos exemplos é a notificação compulsória, que é realizada nos serviços de saúde, embora esta não seja repassada para os outros serviços que trabalham com a temática da violência contra a mulher, pois as informações devem ser compartilhadas levando-se em conta os limites de cada serviço como o sigilo.

Pasinato (2006), se referindo a esse compartilhamento de informações vai nos dizer que:

“Resguardando por uma “relação de confiança entre médico-paciente”, esta afirmação aponta para um dos maiores desafios colocados para os serviços em Belo Horizonte: como estabelecer a confiança entre os parceiros e uní-los para o fim último que deve ser a formulação de políticas públicas de gênero? (2006, p.165)

Dessa forma, a rede de enfrentamento à violência contra a mulher surge como um apoio na efetivação do princípio de que não é possível fazer políticas públicas solitárias. Políticas públicas exigem articulações políticas para a sua concretização, portanto a rede é uma forma de articulação de atores políticos, que se dá em espaços múltiplos, onde os diversos atores se reúnem como forma de pressionar e exigir do Estado ações mais efetivas de políticas para as mulheres. Para Matos (2008), *“a ampliação do espaço público trazida pelas diferentes manifestações das “políticas de identidades”, a dimensão da política pode ser encontrada em outros espaços. Dessa forma, sabemos o quanto público e privado hoje se imbricam na medida em que uma demanda individual e privada pode e necessita tornar-se demanda pública e coletiva”*. (MATOS. 2008 p.16).

As políticas de enfrentamento à violência de gênero exigem não apenas a criação de serviços, mas que elas tenham interlocução e se articulem, por isto a importância do trabalho intersetorial nas políticas públicas, o que é um desafio, uma vez que vão exigir mudanças nas instituições, bem como capacitação de todos/as os/as envolvidos/as para um atendimento e escuta qualificada, além do conhecimento dos diversos setores envolvidos na mesma função. Dessa forma, os profissionais devem ser entendidos como portadores de um conjunto de saberes que se complementam, se articulam a partir de inter-relações e que extrapolam o campo do enfrentamento à violência contra a mulher, buscando parcerias com outras instituições, tendo em vista que as desigualdades de gênero são determinadas por múltiplos fatores, como falta de oportunidades e de acesso à educação, saúde, economia, assistência social, etc. São estas articulações, entre os diversos setores, que vão garantir a eficácia no enfrentamento da violência.

A violência contra as mulheres traz diversas consequências para a vida destas mulheres, no entanto, a desigualdade social como falta de emprego, renda, etc, contribuem como um dos fatores que faz com que a autonomia da mulher seja um obstáculo a ser superado. A violência se inscreve em todas as raças/etnias, classe social, etc. Porém, quem precisa e procura os serviços públicos ainda são, na sua maioria, as mulheres de baixa renda, uma vez que quem tem recursos financeiros procura outras possibilidades de resolução, quase todas de caráter privado. As mulheres que procuram os serviços públicos, na maior parte dos casos, são mulheres com dificuldades de auto-sustentação financeira. Quando a violência traz risco de morte, ainda é a mulher que sai de casa, juntamente com

os filhos, pois se apenas o agressor for afastado e não for preso, ele certamente irá retornar e ameaçá-la, ainda que ela tenha as Medidas Protetivas deferidas pela justiça. Na maioria das vezes, esta mulher, perde todos os seus direitos em relação a este imóvel, pois geralmente o local é invadido, não contendo documentos que comprovem a sua compra e a região onde se situa é muito vulnerável. Outro ponto importante refere-se à relação dela com os/as filhos/as: é a mulher quem geralmente fica com as crianças, sendo esta mais uma responsabilidade a ser enfrentada. A falta de moradia, de renda, etc., é definitiva para que a mulher não consiga outra “saída” para a sua vida. Para além da fragilidade da sua autonomia, a mulher ainda tem que enfrentar todas as demais dificuldades econômicas. Todos estes fatores agravam a situação da mulher compondo um quadro multifacetado e complexo de obstáculos a retomada da sua vida.

Um fator importante para fortalecer a autonomia é a presença da mulher no mercado de trabalho, mas isto também se dá entre muitas contradições, pois as relações de trabalho, diversas vezes, reforçam as próprias desigualdades entre homens e mulheres, como nas diferenças salariais ainda persistentes, onde as mulheres desenvolvem as mesmas atividades que os homens e recebem salários inferiores aos mesmos.

A concepção de uma política integral também precisa lidar com o fato de não existir no Brasil uma política de seguridade social ampla, que permita aos indivíduos, mulheres e homens, a auto-sustentação e uma vida digna. O aprofundamento de uma concepção neoliberal de Estado leva a uma redução da perspectiva de políticas sociais universais, entendidas como direito; reforça a fragmentação e precarização dos direitos sociais, dando lugar a políticas focalizadas e parcializadas. É neste quadro que se discutem propostas de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres. Reduzindo-se, portanto, o horizonte de sua efetividade. (GODINHO; COSTA. 2006 p.60).

Portanto, as políticas para mulheres devem ser pensadas não somente através do viés de gênero, onde a violência contra a mulher é um fenômeno generalizado, enraizado e naturalizado nas relações sociais de dominação sobre as mulheres, mas também é necessário integrar outras políticas que minimizem os impactos econômicos, habitacionais, etc..

“embora a construção de políticas públicas estruturais para enfrentar a questão da violência contra as mulheres demande um conjunto complexo de medidas em vários âmbitos da sociedade, podemos considerar que essas políticas, para atuarem direta e

efetivamente sobre a questão, devem abarcar pelo menos três dimensões: construção de uma rede de serviços, políticas de prevenção, e alterações no âmbito legal e do poder judiciário” (GODINHO; COSTA. 2006 p.48).

No que se refere a alteração no âmbito legal do poder judiciário, a rede vem buscando, de forma substancial, pressionar o Estado para que as mulheres tenham os seus direitos garantidos, o que ainda é um desafio por diversos fatores. Quanto às políticas de prevenção, não temos dados que afirmem que elas sejam bem sucedidas no município de Belo Horizonte, uma vez que a rede de serviços no enfrentamento à violência contra a mulher existe, porém atua apenas na violência instaurada. Por isto a necessidade de que a intersetorialidade entre os serviços deva ser entendida como um eixo estruturante desta temática e, apenas desta forma, poderá obter uma maior eficácia das ações desenvolvidas.

A interlocução da rede com os diversos atores que a compõe exige mudanças dos mesmos, principalmente entre os profissionais que atuam na ponta dos atendimentos. Tais mudanças devem começar na própria rede, onde seus representantes precisam ter um papel fundamental, não apenas de decisões e articulações, mas de socializar as informações discutidas nos seus setores, propiciando aos profissionais que estão na ponta do atendimento o recebimento das informações das ações discutidas na rede, bem como propor mudanças para que os/as seus/suas representantes discutam, contribuindo para um atendimento mais humanizado, uma escuta qualificada, sensível, sem julgamentos e estereótipos e, ainda, encaminhamentos mais resolutivos, quando for o caso. Tudo isto pode contribuir para uma diminuição das tensões surgidas nas instituições e para um atendimento de qualidade das mulheres que precisam dos serviços na rede.

A rede deve funcionar como uma forma de discutir os problemas e desafios surgidos nas instituições. E a articulação entre os setores deve proporcionar uma resolutividade nas ações desenvolvidas, assim como trabalhar na referência e contra-referência. Dessa forma, a intersetorialidade deve atuar nas políticas públicas como eixo estruturante, aproximando os diversos atores envolvidos na temática, garantindo uma política mais efetiva. Muitas vezes as instituições trabalham e procuram resolver os problemas *in loco*, sem uma interlocução com os outros serviços e sabe-se que, no que tange a violência, a mulher atendida necessita de várias instituições envolvidas para uma solução ágil das suas questões. Um dos exemplos que podem ilustrar essa situação é quando a mulher procura a

DEAM e faz a denúncia contra o agressor. Muitas vezes ela precisa de um acompanhamento psicológico ou psicossocial e pode, também, estar em risco de morte, não podendo retornar para a sua casa ou mesmo para outra cidade. Todos os encaminhamentos devem ser realizados através do Centro de Referência da Mulher, uma vez que esse serviço tem papel de centralidade em todas as questões de gênero que devem trabalhar o fortalecimento da mulher. Na DEAM, cabe aos profissionais fazer a representação criminal, garantindo o que consta na Lei 11.340/06 “Maria da Penha”, fornecendo o encaminhamento correto.

Pasinato e Santos (2008), em pesquisa realizada do Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil ressaltam a dificuldade de articulação da Delegacia de Mulheres com as outras instituições de atendimento a mulher vítima de violência, nos dizem:

“É importante ressaltar que essa dificuldade de articulação não é uma via de mão única. As pesquisas mostram que os outros serviços também indicam ter grande dificuldade de trabalhar com as delegacias da mulher. Os principais problemas são o isolamento institucional em relação aos outros serviços; o desconhecimento sobre a missão institucional de cada serviço, o que leva a encaminhamentos equivocados; a falta de sensibilização de alguns(mas) policiais e a persistência da dificuldade de informar com clareza as mulheres sobre seus direitos. Isso faz com que muitas mulheres peregrinem entre os serviços, repetindo suas histórias” (PASINATO 2006, *apud* PASINATO; SANTOS 2008, p.29)

O trabalho em rede proporciona transformações tanto nas instituições como nos profissionais envolvidos. A desarticulação entre os serviços onera as mulheres, que já se encontram fragilizadas e tem que repetir a sua história em diferentes setores, sendo revitimizadas, sem ter a sua demanda atendida.

Godinho (2006), se referindo as políticas públicas vai nos dizer da necessidade do trabalho em rede como uma das dimensões necessárias para o enfrentamento da violência contra a mulher.

“a construção de políticas públicas estruturais para enfrentar a questão da violência contra as mulheres demande um conjunto complexo de medidas em vários âmbitos da sociedade, podemos considerar que essas políticas, para atuarem direta e efetivamente sobre a questão, devem abarcar pelo menos três dimensões: construção de uma rede de serviços, políticas de prevenção, e alterações no âmbito legal e do poder judiciário”. (GODINHO. 2006, p.48).

Diariamente, através da mídia, escutamos falar de mulheres que são vítimas do comportamento violento dos seus companheiros. Na CASV, de 2009 a outubro de 2011,

foram abrigadas 98 (noventa e oito) mulheres e todas foram avaliadas como estando em risco iminente de morte e, caso não rompessem com a relação, estariam sujeitas a morte.

Segundo Godinho (2006), se referindo a complexidade da casa abrigo que acolhe mulheres em situação de violência, vai nos dizer que ela deve ser tratada:

“como um equipamento altamente complexo, que completa uma rede de serviços já construída e, jamais, como a primeira ponta da cadeia de uma política e serviços necessários para uma ação pública coerente em relação à violência contra a mulher. Aliás, a retirada radical da mulher do seu círculo familiar e de amizades é extremamente problemática, uma vez que na recomposição de suas perspectivas de vida a solidariedade de seu círculo de relações é fundamental”. (GODINHO. 2006. p.50-51)

Algumas dessas mulheres que foram atendidas e encaminhadas para o abrigo tiveram a sua identidade estampada na mídia. Segundo Bandeira e Almeida (2006), “*a causa de tamanha violência escapa à compreensão sociológica e antropológica isoladamente e, muitas vezes, devemos lançar mão de outros campos disciplinares para buscar uma compreensão mais elaborada e profunda*”. (BANDEIRA; ALMEIDA.2006, p.29-30). Por mais que todas essas histórias se encontrem estampadas na mídia, a temática do enfrentamento à violência só começou a fazer parte das agendas políticas a partir da década de 80, através dos movimentos de mulheres, que deram um caráter político a estas demandas, assim como lutaram para que a visibilidade e pressão trouxessem a tona à violência sexista como um problema social e político, que caberia ao Estado enfrentar com políticas públicas consistentes.

Outro desafio no que tange as políticas para as mulheres é a transversalidade de gênero, sendo esta uma perspectiva surgida através dos movimentos de mulheres. Com a pouca dedicação dos governos em relação às políticas públicas voltadas para as mulheres, a IV Conferência Internacional da Mulher foi realizada no ano de 1995, em Beijing, e adotada por todos os países membros, dentre eles o Brasil, que se comprometeram, enquanto governos:

“a implementar a seguinte Plataforma de Ação, de modo a garantir que uma perspectiva de gênero esteja presente em todas as nossas políticas e programas. Nós insistimos ao sistema das Nações Unidas, às instituições financeiras regionais e internacionais e às demais relevantes instituições regionais e internacionais e a todas as mulheres e homens, como também às organizações não governamentais, com

pleno respeito à sua autonomia, e a todos os setores da sociedade civil que, em cooperação com os Governos, se comprometam plenamente e contribuam para a implementação desta Plataforma de Ação”.(Beijing 1995/2000)

Pode-se verificar que a transversalidade de gênero surge como uma estratégia política, onde os cenários políticos e seus governantes assumem compromissos. Passos (2010) aponta que por mais que os governos assumam esforços de coordenação/cooperação intragovernamental que partem do plano federal por meio da SPM, quando se refere a intersetorialidade entre a política municipal dos direitos da mulher com demais instâncias da Prefeitura de Belo Horizonte “*nem de longe, eles coincidem com o que conceitualmente é tratado em termos de transversalidade de gênero. As iniciativas alcançam, no plano intragovernamental, principalmente as seguintes áreas: saúde, assistência social, educação, abastecimento e relações internacionais*” (PASSOS. 2010 p.165).

A questão posta nesse trabalho é se no plano municipal há esta dificuldade de uma transversalidade e intersetorialidade das políticas e, sobretudo, como fica a situação das entidades de nível estadual, na rede de enfrentamento, uma vez que as instituições que a compõe são a nível municipal e estadual. As instituições representantes da rede de enfrentamento são suficientes para a sua composição, ou se faz necessário outras instituições para que as políticas públicas para as mulheres sejam mais eficazes?

Para Godinho (2006), a construção de uma política integral de combate e prevenção à violência contra as mulheres necessita abarcar vários aspectos:

“a criação de uma rede integrada e eficiente de serviços de atenção; conhecimento e sistematização dos dados sobre a violência; alterações legislativas; mudança de práticas no judiciário; capacitação das diversas áreas de profissionais que lidam com a questão; o investimento na prevenção de médio e longo prazo, com políticas que fortaleçam a autonomia pessoal e econômica das mulheres. O combate à violência contra as mulheres ainda busca construir uma legitimidade social, ao reivindicar seu status de política pública, de afirmação de um direito de cidadania que pressupõe a igualdade entre mulheres e homens”. (GODINHO. 2006, p. 61).

Sendo assim, entende-se que uma das formas de enfrentar a violência que atinge as mulheres, bem como de fortalecer as políticas existentes, deve ser através de articulações e pactuações políticas entre os diversos setores. Logo, as instituições necessitam mudar de posição, ou seja, devem sair desse lugar de política setorial para o desafio de entender que a intersetorialidade deve ser compreendida como uma estratégia de fortalecimento das

políticas, objetivando a construção efetiva de uma política pública sistemática que combine prevenção e atendimento a violência contra a mulher, buscando integrar as diversas dimensões do problema.

Sabemos que tal posição é complexa e, além da intersetorialidade, faz-se necessário, também, compreender melhor o papel do Estado, as suas formas de intervenção a partir da Constituição de 1988, que determinaram a descentralização dos municípios, bem como as novas governanças compartilhadas. Todos esses aspectos são necessários para uma melhor compreensão das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. É com essa perspectiva que pretendo discorrer no capítulo seguinte.

IV Os Desafios da Gestão Compartilhada nas políticas públicas

A violência contra as mulheres é um fator complexo e multifacetado que exige das políticas públicas ações intersetoriais, uma vez que objetiva a integração dos diversos saberes, bem como inovações de um novo modelo de gestão, possibilitando articulações e ações mais efetivas no que tange o enfrentamento da violência contra as mulheres. Portanto, para uma melhor compreensão da gestão compartilhada, precisamos entender o processo que culminou no novo modelo de descentralização de poder no Brasil.

Nos países considerados de primeiro mundo, após a II Guerra Mundial, foi implementado o Estado de Bem-Estar-Social, onde os Estados tinham autonomia para intervir nas relações sociais, objetivando regular as atividades econômicas, garantindo alguns direitos aos cidadãos/ãs. No entanto, ainda no início dos anos 70, esse modelo, que era intervencionista e centralizador, fracassou. A partir daí começou-se a pensar na descentralização como estratégia à crise de Bem-Estar Social.

No Brasil, o desenvolvimento da descentralização, influenciado pelo processo internacional, surgiu no final da década de 70 com o movimento municipalista. *“Este movimento pode ser caracterizado como aquele em que alguns municípios passam a ter notoriedade por gestões tidas como inovadoras e são copiados e como eliciador da luta pela descentralização e pela redemocratização”* (KEINERT & ROSA. 2001, p.146)

Os movimentos dos prefeitos, aliados a alguns governadores, momento em que o Brasil estava vivenciando uma proposta de democratização e de mudanças governamentais, foram fundamentais para o processo de descentralização, fortalecendo, ainda mais, com a eleição de governadores, que ocorreu em 1982, tendo como lema de campanha a descentralização da gestão, sendo esta uma maneira de fortalecer o papel dos municípios, unificando, assim, a gestão dos serviços ao nível local.

A Constituição de 1988, pautada em um Estado Democrático de Direito, trouxe ideias promissoras, onde postula que os municípios têm autonomia administrativa, financeira, orçamentária e de planejamento. Também previu a responsabilização do Estado no que tange às políticas sociais, assegurando os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Além de definir uma nova forma de modelagem de participação dos

municípios, que é a descentralização das políticas públicas, colocando-os no centro das responsabilidades pela execução direta dessas políticas, que são direitos de todos/as os/as cidadãos/ãs. Se por um lado os municípios ganharam autonomia na execução e planejamento das políticas, por outro, o estado perdeu a sua função executiva, não alcançando o seu objetivo de organização de sistemas regionais hierarquizados. Entretanto, a Constituição não definiu instrumentos formais necessários à coordenação federativa, ou seja, de como se dariam às formas de cooperação e competência entre a União, Estados e Municípios.

Sendo assim, a maneira de descentralizar as políticas, assim como o crescimento das grandes metrópoles, exige dos novos governos articulações e parcerias entre os diferentes municípios, ou seja, são necessárias mudanças de competências. O que era tipicamente regionalizado vem passando a ser inter-regional como aponta Alves (2001).

Mas, com a nova formulação, mais democrática, mais adequada e mais comunicacional (e, portanto, descentralizada), admitiu-se que cada município tem de se integrar com os outros municípios e também com o próprio Estado, para decidir sobre questões regionais. Então, pela própria disposição da Constituição de 1988 (art. 25, § 3º), há uma nova formulação constitucional. (ALVES. 2001, p.123).

A atual gestão do poder público exigiu mudanças, a partir da Constituição de 1988, de modo que para obter uma gestão descentralizada, fazem-se necessárias mudanças de posturas e de gerenciamento dos governos, sendo características primordiais a capacidade de articulação entre os diversos setores, como o poder público, privado e sociedade civil, ou seja, o governo local necessita desempenhar o papel de coordenador.

Com todas essas mudanças, o Estado toma para si a responsabilidade da descentralização como forma de fortalecimento do pacto federativo, uma estratégia de democratização e articulação entre Estado e sociedade civil, assim como incorpora discursos de maior efetividade, eficácia e eficiência, objetivando o fortalecimento desse novo modelo estatal. São estas perspectivas que indicam a criação de um novo modelo de gestão pública orientada para o desempenho, com possibilidade de conciliação entre racionalidade fiscal e capacidade gerencial, garantindo, portanto, a governança⁸ e governabilidade⁹.

⁸ Strom e Müller (1999) a definem como processos de interação entre atores estratégicos. Atores estratégicos ou relevantes são os que contam com recursos de poder suficiente para impedir ou perturbar o funcionamento

Os países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) apontaram a necessidade de uma Nova Gerência Pública, a partir dos seguintes princípios: descentralização, reexame das formas de operação e financiamento, redução do serviço público, privatização, maior autonomia de órgãos e atividades, terceirização, aplicação de mecanismos de mercado, orientação ao cliente, inclusão de padrões explícitos de qualidade e medição do desempenho, entre outros. (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011. 31).

No Brasil, a alternativa encontrada foi à adoção do modelo neoliberal, que ocorreu no governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, e prosseguiu com ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo nesse momento priorizado o ajuste fiscal. O Estado passou de produtor a regulador, com novas mudanças, como as privatizações. Embora as consequências tenham sido o aumento do desemprego e da miséria, não resolvendo problemas sociais básicos.

Em 1995, a edição do Plano Diretor de Reforma do Estado propôs mudanças na administração pública, como forma de modernização das estruturas, transferindo para as organizações não estatais responsabilidades que eram apenas do Estado. Esse foi um processo baseado na perspectiva do “Estado Mínimo”, objetivando uma governança mais ágil e com menores custos.

“A reforma gerencial é uma resposta à crise do Estado”, afirmou Bresser Pereira, mentor da Reforma. *O gerencialismo inspirou-se nos princípios aplicados à administração de empresas e partiu do pressuposto de que o privado é mais eficiente do que o público, considerando o mercado um excelente alocador de recursos”* (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011. p.23). Logo, temos que a reforma gerencial veio como uma proposta de descentralização do Estado, como meio de inovar e desburocratizar recursos que antes ficavam centralizados no Estado dificultando muito o processo de decisão e impactando na eficiência da gestão.

das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos. Quer dizer, são atores com poder de veto sobre uma determinada política. DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. 2009, p.12

⁹ Governabilidade – Diz respeito à capacidade da ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. HEILBORN; ARAUJO; BARRETO, 2011, p.27

Portanto, a reforma gerencial propôs mudanças nas formas de gestão e nas instituições governamentais, garantindo, maior eficiência e efetividade da ação do Estado. Entretanto, tal iniciativa não ocorreu nesse período, se concretizando somente de 2003 a 2006, com o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Apenas nesse momento é que foram, efetivamente, incorporadas, dimensões da *accountability*¹⁰, de controle social, da governança democrática e da participação social. O Estado assumiu um novo papel associado ao ideário de democracia e do fortalecimento da cidadania.

Em 2003, com a posse do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Estado assume um novo papel, tendo como perspectiva a superação do modelo burocrático, assumindo o papel de promotor de políticas públicas, em parceria com o movimento social organizado. Em 2004, o país já começa a apresentar resultados positivos na economia. O Brasil cumpre o que diz a Constituição de 1988, adotando uma política representativa e democrática, incorporando a sociedade na gestão das políticas públicas e, para isso, ancorando-se em quatro pressupostos: 1) *“Reestruturação da capacidade estatal; 2) Centralidade das políticas sociais; 3) Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social e 4) Experiências de políticas de transversalidade”* (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011. p.33).

Essa reconfiguração da governabilidade assenta-se em uma concepção de democracia participativa, que se dá através da organização de conferências, consultas públicas, a instituição de ouvidorias e conselhos. É uma reversão de práticas clientelistas históricas para passar a contar com a participação da sociedade (como assegura a Constituição Federal de 1988). Sobretudo, a participação e fiscalização dos recursos na formulação das políticas públicas.

Com a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, o governo tornou-se mais flexível às demandas dos movimentos sociais, como o das mulheres e negros/as, nos anos 1980 e 1990, criando Conselhos de Direitos e as Secretarias Nacionais, tais como a SPM e a SEPPIR, promovendo a cidadania das mulheres e dos segmentos raciais discriminados, considerando a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas para estes públicos específicos.

¹⁰ Refere-se à idéia de responsabilização, controle e fiscalização dos agentes públicos. Trata-se de visibilizar as ações do Estado mediante a transparência na prestação de contas e no resultado das políticas públicas adotadas e implementadas. Participação e controle social. HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011, p.27.

As agendas governamentais começaram a dar ênfase na transversalidade de gênero e raça, porém, ainda são necessários esforços para que as políticas públicas atinjam o cerne do problema, que é o enfrentamento das condições que acarretam desigualdades para as mulheres e negros/as. E para esta efetivação é preciso do envolvimento de todos os níveis de governos, seja no combate à pobreza, às desigualdades, às discriminações e à exclusão social como eixos centrais das políticas públicas. Portanto, necessita-se de ações que considerem a intersectorialidade, interseccionalidade e transversalidade, uma vez que os três conceitos têm como premissas a articulação das políticas públicas, pois somente assim, as desigualdades econômicas, de gênero e raça/etnia serão superadas.

A intersectorialidade tem como perspectiva que as políticas e os serviços públicos devem ser realizados através de ações integradas, necessitando que outras políticas se articulem para se atender à demanda social e aos direitos na sua integralidade. Esse é um trabalho árduo, que necessita de mudanças nas instituições, exigindo das políticas relações mais horizontais a partir de diálogo, acordos, compartilhamento de ações, de pontos de vista e entendimentos.

Já a interseccionalidade julga a complexidade da situação de indivíduos e grupos, considerando os eixos de subordinação, gerando situações de desigualdades e discriminações para determinados grupos sociais. A partir desse viés é possível trazer a luz às desvantagens produzidas em uma sociedade desigual.

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da condição de subordinação. Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas, que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002:177 *apud* HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011, p.40).

Sendo assim, para uma construção de políticas públicas mais consistentes é importante a compreensão dos eixos que ocasionam a subordinação e segregação dos grupos, por isso a importância da ideia de transversalidade nas políticas de gênero. Tal iniciativa surgiu na proposta da Plataforma de Ação, durante a IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995). A inclusão da transversalidade tem como proposta garantir

que as mulheres sejam incluídas em todas as esferas da sociedade, como econômica, política, cultural e social, e que tenham acesso à educação e à saúde, à partilha de responsabilidade profissional e familiar, bem como aos processos de decisão. Portanto, a transversalidade de gênero deve consistir:

Na reorganização, melhoria, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização. O objetivo é incorporar a perspectiva das relações de gênero em todos os processos de decisão e fazer com que todos os processos de decisão sejam úteis à igualdade de oportunidades (STIEGLER, 2003:7 *apud* HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011, p.41)

A transversalidade de gênero e raça apreende a dimensão interseccional da desigualdade e, juntas, devem ser ferramentas analíticas de articulação e compreensão das desigualdades, sendo que toda ação transversal deve vir acompanhada da intersectorialidade, pois envolve sempre mais de uma política. No entanto, nem toda ação intersectorial atende à dimensão da transversalidade de gênero e raça, ou seja, não incorpora as especificidades de mulheres e grupos raciais discriminados. E a própria transversalidade de gênero e raça, nem sempre se apresenta de forma interseccional, pois muitas vezes abrange apenas um aspecto: ora gênero, ora raça.

Portanto, interseccionalidade, intersectorialidade e transversalidade são complementares na efetivação de políticas públicas. De modo que transversalizar a política levando em conta a dimensão racial e de gênero, significa incluir gênero e raça nas políticas públicas, seja na sua formulação, aplicação e avaliação. Essa perspectiva deve significar aos gestores/ras públicos/as articulações e interações dos diversos níveis governamentais, bem como empresas e políticas públicas propostas pelo Estado e com a sociedade civil, levando-se em conta as especificidades que geram segmentos diferenciados. Somente a partir desses pressupostos, poderemos pensar condições de mudanças na vida das mulheres, negras e negros em situação de segregação para uma perspectiva de empoderamento.

É pensando nisto, que a SPM, juntamente com a SEPPIR vem implementando programas e ações com os Ministérios de forma integrada, considerando a saúde, trabalho, educação, desenvolvimento agrário, ciência e tecnologia, etc, como eixos importantes na compreensão da transversalidade de gênero e raça/etnia, garantindo assim, uma governabilidade mais justa e cidadã. Como exemplo, podem ser citadas as Conferências

Nacionais de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, que tiveram como objetivo assegurar a participação de mulheres e negros/as na luta pela implementação estratégica da transversalidade de gênero e raça nos espaços de poder. Essa é uma mudança que significa um novo olhar, pressupondo transformações nas relações de gênero e raça, e eliminando representações segregadoras. Para tanto, é importante que os/as novos/as gestores/as sejam capacitados nas temáticas de gênero e raça, sendo sensibilizados para a temática. Dessa forma, a estratégia da transversalidade demanda ações inovadoras, como apontam Abramo (2004) e Bandeira (2003):

- Incorporação da perspectiva de gênero e raça no diagnóstico do problema/tema a ser enfrentado;
- Produção de dados desagregados por sexo e raça, e de indicadores sensíveis ao gênero e à questão racial, para subsidiar a elaboração de políticas públicas, assim como mecanismos de monitoramento e avaliação das metas desagregadas;
- Incorporação da dimensão de gênero e raça nos processos de planejamento, alocação de recursos e avaliação das políticas e dos programas;
- Inclusão dos recortes de gênero e raça nos orçamentos públicos, que se constituem como instrumentos estratégicos para tornar visíveis as desigualdades de gênero e raça e para influir no gasto público;
- Ampliação do espaço de participação democrática;
- Fortalecimento da capacidade de realizar análises de gênero e raça dos problemas considerados para gerar novas respostas;
- Fortalecimento das capacidades institucionais dos/as gestores/as públicos/as e demais atores sociais para desenvolverem mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover a igualdade de gênero e raça, como aspecto essencial das políticas (ABRAMO (2004) e BANDEIRA (2003) *apud* HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011, p.43)

Esta mudança de paradigma nas políticas públicas é um desafio que deve ser enfrentado pela SPM e SEPIR, assim como pelos gestores/as que trabalham com políticas públicas, uma vez que este novo modelo de gestão exige que cada parceiro mantenha a sua identidade institucional, dirigindo pessoas, esforços e recursos para fins comuns e integrados, evitando ações isoladas, paralelismo e sobreposições. Para isto, é preciso traçar objetivos e metas claras. A descentralização de poder passa a exigir, nos dias atuais, novas habilidades dos gestores públicos, que passam a enfrentar novos desafios como incertezas, riscos, além de exigir criatividade, responsabilidade da eficiência e de resultados rápidos. Então, administrar de forma descentralizada, significa inovação, novas habilidades, compartilhar e articular transparência, isto é a nova visão da gestão compartilhada. Entretanto, esta tarefa não é fácil, uma vez que exigem dos atores/atrizes envolvidos, novas

mudanças culturais, individuais e grupais como transparência e confiança mútua. Podemos pensar na gestão compartilhada como o “empoderamento” dos/as envolvidos/as, pois este processo requer investimento de habilidades, compartilhamento de idéias, deveres e responsabilidades da instituição, além da aprendizagem das organizações.

E como consequência deste novo modelo de descentralização, em dezembro de 2004, foi lançado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), resultado da participação democrática que envolveu mulheres de todo o país em Conferências municipais, estaduais e na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A Conferência aprovou, em sua plenária final, os princípios da Política Nacional para as Mulheres, bem como 239 diretrizes que orientam a construção das políticas públicas. As diretrizes do I PNPM foram validadas pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o que desencadeou um processo de participação social, parcerias e atuações intersetoriais, e levou a revisão do I PNPM e a elaboração do II PNPM. Esse processo, além de otimizar os recursos, também possibilitou a ampliação da área de atuação e do caráter interseccional da política, incorporando novos eixos como:

Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta; direito das mulheres a terra, à moradia digna e à infraestrutura social; cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias; enfrentamento do racismo, do sexismo, da lesbofobia e das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e às idosas (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO. 2011. p.50).

Como uma melhor forma de gestão do Plano, foram criados instrumentos para a sua avaliação e articulação com os Ministérios e Secretarias responsáveis pela sua execução, assim como incentivo à transversalidade de gênero, raça/etnia nas políticas públicas. Nesse sentido, o papel dos gestores/as passou a ser fundamental, pois estes ocupam o papel de cidadão/ã, uma vez que percebem, criticam, reivindicam e, também de formuladores de políticas públicas que atendem a demanda social. Para tal função é necessário ter condições de tramitar pela esfera pública ou privada e também serem capacitados para reconhecer que sexismo, racismo e disparidades de gênero e intragênero são mecanismos estruturantes nas desigualdades de gênero e raça. Este entendimento deve possibilitar o reconhecimento do/a

gestor/a, que é dever do Estado garantir políticas públicas e ações afirmativas, promovendo, assim, políticas que minimizem as desigualdades de gênero e raça.

V Análise das Entrevistas

Para uma melhor compreensão dos desafios surgidos na elaboração desse trabalho, fez-se necessário a realização de entrevistas semi-estruturadas com alguns atores/atrizes que atuam e representam a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Minas Gerais.

Vale ressaltar, que não são todas as instituições que têm uma participação efetiva, algumas deixam de comparecer às reuniões e, depois de algum tempo, aparecem novamente. Desta forma, as escolhas das entrevistas se deram baseando-se na frequência às reuniões e também pelo fato da instituição estar localizada em Belo Horizonte, não desconsiderando a importância da participação dos outros municípios, mas devido ao foco deste trabalho estar na rede de serviços da cidade de Belo Horizonte.

Foram convidadas a participar da entrevista 14 (quatorze) instituições. Os contatos se deram através de e-mail e/ou contato telefônico, no entanto, apenas 11 (onze) instituições participaram, de fato, das entrevistas, respondendo ao contato, imediatamente. Dentre as outras 3 (três) instituições, 2 (duas) não responderam e 1 (uma) respondeu dizendo estar disposta a participar, porém, quando solicitado o agendamento, a mesma não retornou. Todas as entrevistas foram realizadas no local de trabalho de cada participante. Das instituições entrevistadas, apenas uma não tem uma participação efetiva até o momento da realização desse trabalho.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro de perguntas semi-estruturado, com o objetivo de abordar as questões referentes à pesquisa de forma que tivesse um direcionamento e, também, deixasse a/o entrevistada/o livre para dar as suas respostas. O roteiro foi dividido em 3 (três) blocos, pretendendo o primeiro avaliar o conhecimento do contexto histórico da rede, o segundo tratava da importância da temática da violência contra a mulher, analisando-se a constituição dessa, a sua integração, seu potencial de transversalidade e intersectorialidade no âmbito das instituições e a última categoria de perguntas se referiu a gestão compartilhada permitida (ou não) daquelas que sejam as possibilidades e desafios da rede, pensando nos seus fluxos e na capacidade de cooperação entre os serviços e diferentes atores/atrizes.

Na primeira categoria que corresponde ao **contexto histórico da rede**, de 11 (onze) participantes, 7 (sete) desconhecem o contexto histórico da criação da rede. Esses/as atores/atrizes não têm a informação de como a rede foi criada e confundem, inclusive, sobre o ano em que teve início essa experiência. A justificativa majoritária para tal desconhecimento se refere ao fato da rede ser aberta, possibilitando um fluxo aberto de entrada e saída dos/as participantes, de forma que alguns/algumas participantes começaram a integrá-la após a rede ter se iniciado, ou por instituições que foram implementadas após o seu início. Em outras palavras, tais fluxos seriam devido a rotatividade de gestoras/gestores públicos que, muitas vezes, saem do serviço, assumindo, na seqüência, outro/a representante.

Apesar do desconhecimento do contexto histórico da criação da rede, quando se trata do seu objetivo, em sua maioria, as/os participantes têm uma idéia formada da sua finalidade, como relata uma entrevistada “*o objetivo da rede é de trabalhar de uma forma mais articulada como forma de melhorar o atendimento das mulheres vítimas de violência*”. (Entrevistada n.1).

No que tange ao tema da **integração de outros/as participantes** (ou não) na rede, a entrevistada n.7, teve uma resposta negativa em relação a esta abertura e a n.1 acredita que esta deveria sim receber outras instituições, mas apenas aquelas que realmente trabalham com a temática, já que a rede poderia continuar recebendo pessoas que querem conhecê-la e aprender com esse modelo, mas a entrevistada também fala do cuidado que a rede deveria ter nesse sentido:

“Tem outras instituições que trabalham com esse tema, como organismos da sociedade civil, mas que trabalham de uma forma mais ampla, mas que não atuam diretamente nesse tema, nesse caso é louvável, pois essas entidades podem multiplicar as suas experiências e colaborar. Às vezes, em determinados momentos na rede, como é muito grande com muitos atores ela se torna prejudicial, pois desvirtua do seu objetivo que é o enfrentamento da violência... as pessoas chegam para conhecer e essas entidades não praticam, não prestam serviço diretamente, as vezes elas têm uma entidade legítima que busca a cidadania das mulheres, seja na questão do trabalho e qualificação isso não deixa de ser um viés da violência, mas não é o nosso ponto. Eu acho que a rede deve ter um momento mais restrito com algumas escolhas, isso não significa cercear a participação das pessoas, mas eu acho que em determinados momentos, eu pude perceber que em anos eleitorais o cargo político influencia a presença, alguns mandatos mandam seus representantes o que é natural, isso às vezes desvirtua”. (Entrevistada n.1)

A informante n.11 relata sentir falta da representação da saúde, principalmente a saúde mental, mas não fica claro de como estas instituições vão fazer parte da rede, uma vez que elas não trabalham diretamente com o enfrentamento da violência contra as mulheres, e de quem seriam essas representações?

“...É a coordenação da saúde do Estado, ou é da Prefeitura, ou são as duas?...Fico com dúvida de como alguns parceiros poderiam efetivamente participar de forma a colaborar por que.... se a gente abre a rede acaba que você não consegue discutir coisas importantes para a melhoria dos serviços... Se as instituições que têm hoje e trabalham diretamente com o enfrentamento à violência contra as mulheres não estão conseguindo se articular, discutir fluxos, quanto mais você abrir trazendo mais pessoas, isso vai ficar menos amarrando ainda, eu sinto falta de alguém, mais acho que tem que ter uma estruturação...”. (Entrevistada n.11)

O restante dos/as participantes, ou seja, na sua grande maioria, consideram a rede como restrita e acreditam que outras instituições devam fazer parte, considerando, dessa forma, a participação dos órgãos do Poder Judiciário (por exemplo: a 13ª e 14ª Varas Criminais), gestores/as da saúde, dos serviços de urgência, da Assistência social (Centro de Referência da Assistência Social e Centro de Referência Especializado da Assistência Social), Promotoria de Combate à Violência Contra as Mulheres, dos Movimentos Sociais, da Saúde Mental, de ONGs, dos Segmentos Religiosos, da Educação, de Universidades, de Entidades Corporativas, além de atores de outros municípios. A entrevistada n.6 fala da importância dessa descentralização.

“Todas as entidades e instituições que trabalham com o tema, ou mesmo que não trabalham, mais que tenham alguma inserção no campo dos direitos humanos deveriam estar presentes de fato para isso, eu acho que uma grande dificuldade é que é uma rede restrita...”(Entrevistada n.6)

É importante ressaltar a contradição dos depoimentos acima, onde a maioria das/os entrevistadas/os relata a necessidade da participação de outras instituições, no entanto, ainda não é consenso de quem deva integrar esse espaço, uma vez que a entrevistada n. 1 traz essa participação somente para quem atua diretamente nesse tema, já a n.11 sente falta da saúde, embora não saiba como seria essa contribuição e participação e a entrevistada n.6 fala que deveriam estar presentes todas as entidades que tenham inserção no campo dos direitos humanos. As/os participantes trazem uma gama de instituições, mas será que é possível estabelecer articulações, assim como um nível de diálogo em um espaço tão

amplo, com um número tão grande de instituições? Dessa forma, pode-se pensar que ainda é necessária uma reflexão em torno de qual rede queremos e se está claro para todas/os se o entendimento que tem de rede se aproxima do que realmente está sendo realizado atualmente. A entrevistada n.4, referindo-se a participação de outras instituições relata: *“Na minha avaliação, quando se fala em rede sempre falta um pedacinho, você fala que uma rede tá pronta quando de fato não falta mais nada, todos os nós foram dados”*. (Entrevista 4).

Pensando no desafio que é o trabalho em rede, os “nós” fazem parte dessa estratégia e precisam ser desatados a todo instante. O próprio entendimento do que venha a ser rede e das suas representações é um destes “nós”, assim como as discussões dos fluxos para que as articulações sejam mais eficazes.

Em relação à **temática do enfrentamento à violência contra as mulheres**, é consenso em todas as entrevistas de que o potencial de inovação que a rede pode trazer é de uma atuação mais horizontalizada e articulada entre as instituições componentes, como relata a entrevistada n.3.

“O diálogo, entre as instituições parceiras, isso é uma lógica muito nova no nosso país, de poder dialogar e trabalhar de uma forma mais colaborativa... a gente busca a nossa identidade enquanto espaço, um espaço que é horizontal, que não tem dono mas não quer dizer que não tenha referência que não tenha princípios que não tem objetivo”. (Entrevistada n.3).

O desafio do trabalho em rede também é apontado pelas/os entrevistadas/os como um potencial de inovação, pois têm como consequência as reuniões mensais, que possibilitam que as instituições que compõem aquele espaço conheçam o trabalho um do/a outro/a. A maioria percebe a rede como um espaço positivo e que pode inovar com a criação de protocolos, bancos de dados unificados, construção de fluxos, etc.

“...Acho que não tem jeito de falar de enfrentamento de violência de uma forma particularizada. Nenhuma instituição, nenhum órgão, nenhum segmento vai dar conta desse fenômeno que é complexo, que é multifacetado. Então compreendendo isso e entendendo isso e tendo seriedade no enfrentamento, o único caminho que sobra é o trabalho em rede, é o trabalho articulado, construído através do fluxo e aí eu acho que na medida em que a gente conseguir de fato implementar essa lógica, essa metodologia pra esse enfrentamento o Estado só tem a ganhar, as instituições têm como dar melhores respostas de toda a situação falando da violência doméstica e a sociedade como um todo que vai ter um contingente de mulheres menos vitimadas,

mais protegidas com uma situação mais igualitária vivendo da forma como está prevista na constituição dos direitos humanos, enfim, o Estado ganha e de fato se constituiu como um Estado democrático de direito...”. (Entrevistada n.6)

Além desse espaço horizontalizado, as/os entrevistadas/os a reconhece como um lugar onde se tem a oportunidade da construção de conhecimento e de aprendizado, em que um saber não pode e nem deve sobrepor ao outro, assim como, também, percebem a possibilidade de potencializar as intervenções integradas, uma vez que nenhuma instituição tem como “dar conta de resolver a questão da violência contra a mulher” se não for de forma intersetorial.

A entrevistada n.10 vai se referir ao desafio da rede “*como um espaço de participação, de coesão de capital social, de organização e inovação, considerando que isso pode não ser linear e conciso, uma vez que nesse espaço também tem disputas e tensionamentos, o que pode ser entendido como positivo*” (Entrevistada n.10).

Porém, uma das entrevistadas considera a rede como um espaço político, onde, muitas vezes, algumas/uns participantes usam deste espaço de uma forma equivocada para se mostrar, ou seja, “*fica uma espécie de uma vitrine de instituições e de trabalho...*”(Entrevista n.5). Já a entrevistada n.7 relata que o potencial de inovação da rede é de “*ter um papel político muito importante de reivindicação*”. (Entrevistada n.7). E a entrevistada n.11 vai dizer que a rede pode trazer muitas contribuições nessas políticas e continua:

“...mais depende muito da boa vontade das pessoas que estão participando. Eu acho que primeiro precisa institucionalizar mais, no sentido do compromisso das pessoas com a rede...ter um compromisso maior e as resoluções ali tomadas, serem levada adiante. A gente decidiu num encontro da rede que não se media casos de violência contra as mulheres, então pressupõe que nenhum dos serviços que estão ali vai fazer aquele tipo de serviço e hoje fazem esse tipo de serviço, dentre outras coisas...Então as decisões que poderiam agilizar, otimizar os serviços não têm essa legitimidade de que as decisões tomadas serão implementadas pelos serviços, eu acho que poderia inovar muito, mudar muita coisa e legitimar lugares e atribuições”.(Entrevistada n.11)

Destarte, a rede pode ser pensada como um espaço onde as pessoas se reúnem para construir relações de confiança e ações coletivas e compartilhadas, reforçando a reciprocidade entre as/os atrizes/atores envolvidos nesse processo, o que nem sempre

acontece, talvez pelas discordâncias, pela falta de entendimento do que aquele espaço propõe, ou até mesmo “...*para se mostrar...*” como relata a entrevistada n.5. No entanto, as entrevistas apontam que as/os integrantes da rede têm clareza de que a horizontalidade e articulação são fundamentais para o fortalecimento dessa estratégia e que o espaço não é apenas de encontro ou representação de pessoas, mas de instituições que tem o mesmo objetivo, a melhoria da política para as mulheres. A compreensão de todos esses pontos, bem como um comprometimento com as pactuações, pode ser considerado como passo importante para se conseguir que a rede tenha a sua efetividade e consiga interferir positivamente naquilo a que ela se propõe.

Em relação à importância da rede na temática do enfrentamento à violência contra as mulheres, todas/os a declararam como “*fundamental*”. Outras/os a considera como uma estratégia, onde as instituições se retroalimentam, fazem pactos, definem protocolos, trabalham o fluxo entre as instituições, conhecem o trabalho dos outros, tornando-se possível avaliar o seu trabalho a partir do trabalho do outro, compartilhando com o outro, trabalhando de forma diferenciada, trocando experiências, propondo novas ações, um espaço onde você recicla, capacita, articula e trabalha de forma horizontalizada.

“Bom, essa é a temática central ali, que organiza todos aqueles atores que estão ali dentro da rede, é uma temática de importância crucial e trabalhando com essa temática já há muitos anos, nós sabemos que trabalhamos com dados muito desorganizados, nós trabalhamos com uma demanda muito pequena de atendimento dos casos... trabalhamos com a ponta do iceberg. Se a gente for fazer mesmo uma intervenção mais profunda da sociedade a gente vai ter muito, mais muito mais trabalho, então eu acho que a importância ela é uma questão central é um campo dos direitos humanos, a violação de direitos é central”. (Entrevistada n.5)

As/os entrevistadas/os têm clareza de que não dá para falar de enfrentamento à violência contra as mulheres sem um trabalho articulado, sem falar de rede e até na sustentação política desta, uma vez que a temática ainda sofre sérios preconceitos e desqualificações e a rede, de uma maneira organizada e política, consegue que essas instituições façam um investimento nos serviços que já existem. Percebe-se, ainda, a rede como um espaço que possibilita discutir as diferentes perspectivas e as suas dificuldades, além de vários nós que a compõem e reconhecem que é impossível trabalhar com essa temática isoladamente.

Analisando a eficácia da rede, as/os entrevistadas/os salientam os cuidados que os atores/atrizes devem ter, tais como: evitar sobreposições, invasão de territórios e transparência entre os participantes. “...É um espaço onde as pessoas podem falar abertamente sem ter ninguém para coibir, assim como ter transversalidade com outras instituições com um objetivo que é muito maior do que a própria política da gestão a,b, ou c...” (Entrevistada n.3).

A rede também é **um espaço de produção de conhecimento técnico**, “você conhece o seu parceiro, angaria apoio”. Uma das entrevistadas ressaltou que a rede poderia ser “mais contundente e enfática” e outra/o disse que a eficácia “fica a desejar”. Entretanto, todas/os ressaltam a necessidade da rede ter uma ousadia maior e que pode avançar mais.

Apesar da importância deste espaço, enquanto um lugar de articulação, nas entrevistas se percebe, ainda, uma indefinição de papéis na rede. Por mais que a entrevistada n.3 relata ser um lugar onde se fala abertamente, outra entrevistada fala da necessidade da transparência entre as/os parceiras/os, de modo a evitar sobreposições e invasão de territórios, ou seja, esses apontamentos remetem a importância das instituições terem ciência de qual é o papel de cada uma e o trabalho que desenvolvem.

Quanto à **eficácia nas questões políticas e técnicas** todas/os a/o consideram como uma rede mais política do que técnica. Segundo a informante n.10, ter esta característica política seria positivo e a considera “*como um espaço de capital político humano*”. A mesma deixa clara a importância de todas/os saberem o objetivo da rede, pois segundo ela, as questões técnicas ficam a desejar, tem problemas. Todas/os as/os participantes disseram que as informações, na rede, chegam para quem tem que chegar, assim como o retorno das decisões ainda são tímidas. A entrevistada n.4 fala da importância de sensibilizarmos os governantes, pois isto ainda é uma “debilidade”. De acordo com as entrevistadas n.5 e n.11, ainda haveria dificuldades de se repactuar algumas decisões na rede.

“Isso chega, mas é como se tivesse que fazer um reforço daquilo que foi de certa forma definido, pactuado na rede. Eu vou dar um exemplo claro, que me preocupa muito hoje, que é uma volta dos processos de uma prática de mediação para os casos de violência doméstica. Então a gente tem hoje uma volta dessa prática para esse estado... Em 2008, nós fizemos um seminário... e dentro desse seminário, nós fizemos uma oficina e fizemos um pacto lá, quer dizer os casos de violência doméstica não são mediados, porque nós não temos um estudo de equiparação de igualdade, a gente não pode pactuar uma coisa entre desiguais, foge totalmente aos paradigmas da mediação e hoje nós vemos essa mesma idéia rondando. Aí a gente

dentro da rede tem que falar de novo, olha essa prática é uma prática inadequada e já foi discutido dentro da rede e tal... então aí a gente tem um problema técnico muito sério, que a gente tá falando de violência de gênero a gente não tá falando de formação. A gente teve vários momentos de formação que é necessário, e temos que continuar para todos os atores que estão naquela rede, é esses entraves é como se fosse um vai e vem com temas importantes de pactos e repactos”. (Entrevistada n.5)

A entrevistada n.6 salienta que a rede deve ter esse duplo papel: o das questões políticas e das técnicas. Políticas, pensando na sustentação de serviços, de manutenção deste tema nas pautas de governo e de articulação. Técnicas, no sentido de sustentar as discussões para as pessoas da sociedade e fazer com que ela avance.

Todas/os disseram que a eficácia nas questões técnicas tem problemas e a/o entrevistada/o n.1 fala que *“nem sempre a rede tá preparada pra fazer o que discute, procedimentos tipificações, protocolos, o que pode, que não pode....”*. As/os participantes propõem a construção de uma normatização de procedimentos, assim como a necessidade da melhoria do fluxo.

“Mais para além dessa questão política, eu acho fundamental... é a questão da capacitação técnica, da formação mesmo, daquelas pessoas que atuam no cotidiano... que lidam com vítimas, com agressores... aí no ciclo da violência é de fazer com que essas pessoas do técnico, lá da ponta, até o gestor do serviço, que eles tenham muita clareza do que eles estão fazendo, com o que eles estão lidando, que eles tenham um aparato teórico que sustente essa prática, que sustente a ideologia do serviço, que sustente a proposta do serviço e eu acho que isso cabe a rede também a construção disso, não em uma lógica impositiva, mas acho que a gente tem que respeitar a cultura de cada instituição, a dinâmica interna, do aparato legal da dinâmica interna que cada instituição tem, mais para além disso, que é o ponto comum que todas elas têm, que é a temática do enfrentamento a violência doméstica, elas precisam de certo nivelamento técnico e teórico que eu acho que é uma competência, que é uma habilidade que deva ser conduzida pela rede também. Então eu acho que são duas frentes, que uma não invalida a outra, mais eu acho que pra existência dessas duas frentes a existência da rede é fundamental, a sustentação política da discussão da visibilidade e tudo mais e também na definição e implementação a luz de um posicionamento técnico e teórico pras pessoas que atuam no cotidiano com a violência”. (Entrevistada n.6)

Vale ressaltar, que quando se trata da rede ter um papel mais político do que técnica, em sua grande maioria, as/os informantes relatam a importância da discussão a respeito dos fluxos entre os serviços neste espaço, assim como no comprometimento do que é pactuado na rede. Para alguns/mas entrevistados/as não está claro se a rede é política ou técnica, porém, independentemente se é uma ou outra, a rede não se firmou o suficiente para que as

representações se sintam numa relação horizontal para falar dos limites e problemas das instituições que causam impacto diretamente no trabalho do/da outro/a. Assim, as informações neste espaço ficam comprometidas.

Na categoria da **gestão compartilhada**, pensando no que a rede tem feito de concreto, duas participantes não conseguiram responder a estas indagações. Para as/os outras/os foi consenso a realização dos seminários anuais, pois, de acordo com as/os informantes, os seminários geram pressões institucionais grandes, que são positivas porque eles chamam as/os gestoras/es para um debate e, pensando que o trabalho maior da rede é de articular, o seminário, para todas/os, é de grande valia, além de propiciar um espaço de capacitação para os/as atores/atrizes da rede.

Outras ações compartilhadas que foram mencionadas são: o Comitê Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, o Avante Mulher e o Centro Integrado da Mulher – CIM. Segundo as/os informantes, as discussões desses projetos começaram na rede. A própria implementação da Lei “Maria da Penha” é uma ação compartilhada que vem acontecendo no espaço da rede como cita a entrevistada n.1:

“...a lei na sua essência necessita de articulação em rede e não é fácil estabelecer um diálogo aberto, sincero, às vezes crítico.... Hoje nós temos liberdade de colocar as fragilidades, e para problema coletivo a solução é coletiva. Eu acho que nós nos despojamos de todas as vaidades e a rede hoje permite essa articulação...”
(Entrevistada n.1)

Outras ações compartilhadas, que foram mencionadas, referem-se a esta função primordial de articulação, a saber: com a Assembléia Legislativa, as audiências públicas, uma cartilha construída por várias mãos, a participação na CPMI – (Comissão Parlamentar Mista de Inquéritos), elaboração de documento para a criação do Juizado Especializado.

Portanto, as ações compartilhadas são uma forma de se buscar soluções coletivas para um problema que é complexo e multifacetado. E a rede vem possibilitando que os/as atores/atrizes se capacitem através da promoção dos seminários anuais para essa temática, propiciando discussões e articulações para a criação de outros projetos no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Quanto **aos maiores desafios da rede**, as respostas foram diversas e entre elas destacam-se: a implantação do Juizado Especial e do CIM; conseguir manter o nível do

diálogo entre os/as integrantes da rede; definir os respectivos papéis; fazer com que as decisões cheguem aos gestores, pois ainda há a situação em que não se consegue reproduzir na própria instituição o que se definiu de forma conjunta; as pessoas incorporarem que a rede “não é de beltrano/a, ou sicrano/a”; manter a rede como um espaço de articulação; construção de protocolos unificados, ficha de identificação, avaliação de risco, plano de segurança, ou seja, um material organizado pela própria rede; levar para esse espaço todas as entidades que trabalham ou tenham interesse com o tema da violência doméstica (ou mesmo que não trabalham, mas que tenham alguma inserção no campo dos direitos humanos); a articulação; a propositura de pesquisas, da real horizontalidade entre todos os integrantes; ter clareza do objetivo da rede e das instituições naquele espaço; não ter qualquer gerência de cunho partidário; integrar de forma efetiva e propositiva. A construção do fluxo é algo que apareceu como desafio em quase todas as entrevistas, como consta no relato da entrevistada n.6.

“...Outro desafio que eu acho também é o fato de se constituir como rede pensando conceitualmente no que a gente tem hoje na concepção de rede e se é que a gente vai compartilhar esse caminho, se a rede que a gente tem hoje se aproxima disso. E pra além disso transformar em pratica a lógica do fluxo, compartilhar informações de solidariedade, dos apontamentos dos gargalos, a função coletiva de todos nós, eu acho que esse é também um grande desafio da rede se constituir de fato conceitualmente uma rede e aí a gente precisaria de uma avaliação se ela já está ou não e depois disso conseguir materializar o que pressupõe o que seja a organização interna de uma rede com relações horizontais efetivas complementares eu acho que isso também é um grande desafio”. (Entrevistada n.6)

A entrevistada n.11 traz questões que ainda não estão claras aos integrantes, como “...*quem participa dessa rede?*...” (Entrevistada n.11). Este é um desafio que surge no decorrer das entrevistas, assim como pensar na concepção de rede, conceitualmente. O fluxo é outro desafio, tendo em vista que a rede ainda não consegue fazer essa discussão, talvez pelo fato de não ter clareza do trabalho do outro/a nesse espaço.

No que tange ao tema das **boas práticas** que o trabalho em rede poderia gerar, novamente, é a articulação que aparece como um ponto central, como aponta a entrevistada n.1 “...*não tem como você trabalhar de forma isolada.... não há outra forma de entendimento que a troca de experiências?*...”. Os/as outros/as informantes também apontam como boas práticas “um trabalho mais colaborativo, mais coletivo, mais organizado, mais solidário; construir um fluxo, um atendimento mais padronizado que seja igual para

todos/as, uma ficha única; reuniões mensais, seminário anual; a implementação do Juizado Especial, ou o CIM; atuar multisetorialmente”. Segundo a entrevistada n.6 a rede pode ter um papel muito maior do que o que ela desempenha atualmente.

“A rede pode funcionar como um grande observatório das ações de enfrentamento a violência, a rede pode assumir pra si a responsabilidade pela formação, pela capacitação dos técnicos, das pessoas que de alguma forma desenvolvem atividades na linha de frente com ações compartilhadas, com pessoas preparadas pra ocupar esse lugar, a rede pode criar espaços de troca de experiências, para que venham trazer mais elementos pra nossa prática, pra agregar, pode captar recurso, para tanto, essa capacitação, como outro, pode identificar necessidades dentro do município, pode funcionar como fiscalizador não como o ministério público, mais de outra forma, não só legalmente falando, mas de uma forma pedagógica mesmo, de estar junto das outras instituições e tentar aparar as arestas que foi aparecendo, as precariedades, eu acho que tudo isso pode ficar a cargo da rede”. (Entrevistada n.6)

Desta forma, as boas práticas sugeridas pelas/os informantes podem servir de modelo a outros municípios, portanto necessita-se de um trabalho com uma articulação mais arrojada e mais horizontalizada.

Quanto aos **obstáculos que são enfrentados na rede**, surgiu a falta de articulação com a Delegacia de Mulheres, Promotoria da Mulher e o Judiciário (através das 13ª e 14ª Varas Criminal), uma vez que eles não tem uma efetividade na rede; também o fato da rede não ter uma institucionalidade, não ter uma representatividade específica, não ter alguém para representar, logo, há momentos em que a rede é vista apenas como uma referência do Estado; falta de um planejamento anual; dificuldades para capacitar em rede; há, também, dificuldades em se “blindar” a rede de qualquer contaminação de políticas ideológicas, religiosas, sendo que o olhar deveria estar atento à legislação; dificuldades na implementação do CIM e na regularidade dos encontros; a integração dos serviços, não só do fluxo, mas de poder apontar o outro, identificando, de fato, aquilo que estaria falho; maior comprometimento político entre as instituições além da dificuldade das pessoas acharem que “aquele é um espaço que não é”. Vejamos:

“...seria de uma compreensão clara do que é atuar em rede às vezes eu acho que os órgãos que estão ali representados não têm muita clareza, eu acho que a primeira dificuldade é essa, ter em mente que tipo de atuação é essa em rede, e o que isso pressupõe. Pressupõe sim abertura, pressupõe articulação, pressupõe negociação e ai eu acho que pressupõe esse desconhecimento do que é a atuação em rede. Mantêm algumas posturas de um modelo muito cristalizado de um modelo profissional que é o funcionamento da instituição. Eu acho que isso por si só já é um grande problema,

que vão ali para aquele espaço dialógico e espaço de construção política, mais ainda em uma lógica individual e muito representativa que é a sua própria instituição, enquanto uma cristalização muito pouco aberta ao diálogo, as transformações e enfim, acho que um pouco isso”. (Entrevistada n.6)

Pensando nas ações compartilhadas, sabe-se que a rede desenvolveu, no decorrer dos anos, várias ações concretas, mas ainda existem muitos desafios a serem superados neste processo. O fato das instituições se reunirem para as discussões de alguns pontos que causam incômodos, já é um avanço desse trabalho em rede. Os/as atores/atrizes ainda se manifestam de forma muito tímida, até porque o próprio trabalho em rede, por si só, é um grande desafio e não se consegue de um dia para o outro aprender a trabalhar de maneira horizontalizada. O fluxo ainda é um desafio, uma vez que se os/as atores/atrizes têm dificuldades de diálogo no próprio espaço de encontro, então a discussão entre as representações fica prejudicada, uma vez que para se construir um fluxo entre os serviços, é preciso que os atores/atrizes tenham um maior conhecimento da rede. A rede vem se propondo avançar, no entanto, é necessário que as representações pactuem o que realmente é discutido naquele espaço e que sejam fundamentadas dentro das instituições.

Ao final das entrevistas várias/os participantes acrescentaram **a importância da rede** e que ela pode servir de modelo para ser replicada em outros lugares, pois é uma referência. É uma rede valorosa, que ainda precisa avançar, evoluir, tem muitos passos a dar, ampliar muito o seu campo de atuação. Foi ressaltado, também, o fato de a rede ser mais política e, às vezes, pouco técnica e que ela deveria fazer mais essa transposição para o debate técnico do não político. Avaliam que a rede tem muitos pontos de encontro e também de desencontros, o que não invalida o diálogo, ao contrário seria muito bom que isto acontecesse, porque propiciaria o debate de idéias, de argumentações; conforme observamos através do depoimento da entrevistada n.10.

“...dá pra inovar um pouco mais...potencializando o que tem de bom...tem muita coisa importante boa na rede...que é fazer uma boa avaliação a gente precisa avaliar os papéis de representação, avaliar as participações, fazer uma análise.... de quem é aquela instituição da rede de enfrentamento a violência contra a mulher? Avaliar mesmo os avanços, o que podemos nominar como conquistas coletivas da rede?... discutir essa questão da rede mais pontual, enquanto estado é o que mais me toca às vezes... então eu acho que focar um pouco do objetivo a gente consegue chegar nessa discussão da rede estadual aí a gente vai discutir, qual é a capilaridade da rede”. (Entrevistada n.10)

Outro ponto ressaltado nas entrevistas foi o de que na rede existem pessoas muito preparadas, política e tecnicamente, e, muitas vezes, as pessoas não valorizam tanto isso. Sendo assim, a rede pode ser considerada como um espaço de articulações e que, apesar dos desafios e dificuldades encontradas no seu processo, ela vem avançando cotidianamente. Avaliar os papéis das representações, participações e de qual rede queremos é fundamental para o fortalecimento dessa estratégia que é inovadora.

VI CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia do trabalho em rede no enfrentamento à violência contra as mulheres, no município de Belo Horizonte, tem se mostrado exitosa, com muitos avanços, mas também com alguns desafios. Apesar de o município ter criado várias políticas no enfrentamento à violência contra as mulheres, nas últimas décadas, pareceu-nos claro que as instituições ainda têm dificuldades para desenvolver o trabalho de uma forma mais articulada e intersetorializada. A intersetorialidade deve nortear o trabalho da rede, no entanto, de acordo com o resultado das entrevistas, muitas instituições ainda trabalham de forma isolada. Desde 2006, com a criação da rede, as instituições vêm fazendo tentativas de um trabalho mais articulado, mas encontram obstáculos para a sua consolidação.

O desconhecimento do processo histórico da rede, assim como os seus objetivos e de quem deva representar a instituição, é um dos empecilhos que dificulta que a rede tenha uma melhor eficácia em sua atuação, bem como a horizontalidade entre as/os integrantes. A rede é um processo dinâmico de proposta de mudanças e também de aprendizagens e, devido à representação ser basicamente focada em instituições, há uma grande rotatividade de pessoas nesse espaço de articulação, sendo esse um desafio a todos os serviços. O trabalho em rede pressupõe compartilhar conhecimento e poder, podendo gerar ações e saberes, porém necessita de uma maior implicação das instituições envolvidas como um maior comprometimento, presença e participação nas reuniões, assim como a rede deve propiciar capacitações em outros espaços, assegurando, dessa forma, um melhor nivelamento de informações.

Trabalhar em rede implica em ações descentralizadas e, de acordo com as entrevistas, é importante que outras instituições que lidam diretamente com a temática possam integrá-la. Dentre estas instituições foram destacadas: a Polícia Civil, a Promotoria de Mulheres e demais membros do Poder Judiciário, sendo afirmado que estes deveriam ter um comprometimento maior e voltarem a ter mais efetividade na sua colaboração com a rede. Outras duas participantes concordam com a entrada de outras instituições, ressaltando

a forma desta representação, uma vez que muita gente nesse espaço poderia vir a comprometer o resultado final das discussões.

Ficou evidenciado nas entrevistas que as/os representantes da rede a consideram como uma estratégia muito positiva no que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres. Entretanto, por mais que a considerem um espaço horizontal, ainda têm dificuldades em pactuar os acordos que são definidos naquele espaço de articulação como no caso da mediação, pois ficou definido em seminário da rede que não se media desigualdade de poder, no entanto, ainda tem instituições fazendo tal prática, assim como ressaltam a importância da capacitação, sendo necessário um maior nivelamento teórico, até para que essa horizontalidade realmente aconteça. Faltaria também um maior comprometimento das/os representantes da rede para levar as pactuações para quem realmente tem o poder de decisão. As entrevistadas consideraram que a rede é um espaço mais político do que técnico, ressaltando a importância de ser um espaço que deva ter sem esse duplo papel: o político e o técnico. Pensando na eficácia da rede, enquanto uma rede política ou técnica, fica claro que atualmente é uma rede política, sendo esse um dos motivos que impossibilita que ela consiga discutir questões de ordem mais prática, como o fluxo entre os serviços. Não sabendo qual é o objetivo daquele espaço, as discussões políticas também muitas vezes não avançam. Então, podemos pensar, em muitos momentos, em uma paralisia, tendo em vista que a rede é um espaço de muito poder e, ao mesmo tempo, é um poder centralizado nas próprias pessoas. Fica claro nas entrevistas que todos falam da importância do trabalho horizontal e das dificuldades para que isso aconteça, no entanto, a rede ainda é permeada de muitas vaidades pessoais e por isso impossibilita avançar nas discussões e ações. É um espaço de concentração de conhecimentos, mas isso não é aproveitado, pois o espaço se limita as discussões, devendo incentivar essas pessoas na participação dos seminários, etc, ou seja, potencializando essas pessoas que necessitam serem capacitadas para tal.

Considerando-se o tema da gestão compartilhada da rede, todas/os citaram a realização do seminário anual como uma forma de capacitação para quem lida com a temática, especialmente para o pessoal que trabalha diretamente com esse público. Outras ações concretas realizadas foram as discussões e articulações no espaço da rede, por exemplo, o Comitê Interinstitucional, do Avante Mulher, do CIM e a própria

implementação da Lei “Maria da Penha”, audiências públicas, participação na CPMI e documento elaborado para a criação do Juizado Especializado.

Pensando no potencial de inovação da rede, são os aspectos de horizontalidade e da articulação que surgem de forma consensual, entre todas/os as/os participantes. Todas as entrevistas consideraram ser impossível trabalhar o enfrentamento à violência contra a mulher de forma isolada, sendo a intersectorialidade um ponto comum de destaque da atuação da rede mencionado por todos/as os/as participantes. É um espaço em que, apesar de todas as suas dificuldades, ainda poderia ser muito inovado com a criação de novos protocolos, bancos de dados unificados e a reflexão mais consistente cabe à construção de fluxos. No entanto, a rede ainda não conseguiu avançar para algo mais concreto, talvez porque ainda necessita de uma capilaridade entre os/as seus/suas representantes, assim como uma maior efetividade da DEAM e do Judiciário, uma vez que sem essa representação a rede vai ficar sempre incompleta. Ressaltam, também, o desafio do trabalho em rede, considerando, inclusive, esse espaço como “político”.

Não dá para pensar intersectorialidade sem pensar em descentralização da política, pois as duas caminhando juntas fortalecem e possibilitam que haja o planejamento e a execução da política. Portanto, pensar nessas duas premissas, exige mudanças culturais nas instituições, como a horizontalidade do trabalho, diálogo e pactuações que devem começar na própria rede, entendendo que a representação é de instituições e não de pessoas.

No decorrer desses 6 (seis) anos de trabalho em rede pode-se dizer que houve alguns avanços e ações positivos, como os seminários, que acontecem anualmente e possibilitam um nivelamento de informações e audiências públicas, etc. Esses pontos são importantes para a compreensão de qual característica de rede os/as participantes querem se é uma rede mais política ou técnica. Pode-se pensar através das entrevistas que uma não deve sobrepor a outra, uma vez que a rede é um espaço legítimo de articulações políticas, porém, até para que haja uma horizontalidade nesse espaço, também é necessário um nivelamento teórico entre os/as representantes. Dessa forma, são importantes as discussões de casos naquele espaço e a rede deve oferecer um espaço de capacitação entre os atores/atrizes, seja através dos seminários ou outros espaços. Além disso, deve ter um comprometimento na construção do fluxo da rede e da sua discussão, devendo cobrar mais dos/as seus/suas integrantes um comprometimento maior das pactuações naquele espaço. A

construção de protocolos unificados deveria contribuir muito para nivelar o fluxo entre os serviços. Outro ponto que deve ser importante refere-se ao fato da rede não ser formalmente institucionalizada, isso muitas vezes dá a sensação de que ela não avança nas discussões, sendo necessária uma avaliação, pelo menos uma vez no ano, entre os seus participantes. Isso deve propiciar mais conhecimento de muitos pontos que não surgem naquele espaço, avançando nas discussões.

Dentre os principais desafios da rede foram citados como dificuldades: o diálogo, a definição de papéis, as decisões chegarem aos gestores, a construção de protocolos, o descentralizar, a clareza do objetivo e da real horizontalidade da rede, o fato de não ter cunho partidário e ser capaz de integrar de forma efetiva e propositiva.

Todas/os as/os participantes trazem a construção do fluxo como um grande desafio, remetendo a uma reflexão da necessidade de cooperação e comprometimento entre os/as integrantes. Sendo primordial a compreensão do objetivo daquele espaço e de qual seria o papel que cada ator/atriz representa na rede. Se não for alcançado um entendimento desses pontos, o fluxo poderá ser discutido diversas vezes, mas estará fadado a ter problemas, uma vez que compete aos representantes, naquele espaço de discussão, fazer com que os pactos ali definidos sejam, de fato, efetivados dentro dos serviços.

O espaço da rede parece ter gerado também boas práticas no que tange à articulação, considerada ainda como um desafio; bem como a intersetorialidade e as ações em regime de multisetorialidade entre as instituições. Foi destacado com um valor dessa rede o fato dela poder servir como modelo para outros municípios que tenham interesse em trabalhar com o enfrentamento à violência, com a construção do fluxo e de protocolos unificados, com a implementação do Juizado Especial ou do CIM.

Pensando nos obstáculos, novamente, a Promotoria da Mulher e demais membros do Poder Judiciário figuram como importantes nesse espaço de rede, embora sem uma presença efetiva. Outro ponto que se configura como um obstáculo é o fato da rede não ter uma institucionalidade e, muitas vezes, não ter uma efetividade, já que algumas instituições só comparecem de vez em quando. Também foram aspectos negativos mencionados a falta de planejamento e de capacitação mais qualificadas; as dificuldades na implementação do CIM e a integração dos serviços também foram dimensões não equacionadas igualmente citadas.

Todavia todas/os acreditam que a rede é um espaço necessário e importante nessa temática do enfrentamento à violência contra a mulher, embora precise avançar e evoluir. Muitas instituições ainda não têm a clareza de que a rede pode sustentar uma ideia ou uma prática. Talvez isso se deva à falta de comprometimento das/os suas/seus representantes, à falta de entendimento do seu papel efetivo naquele espaço, assim como ao desconhecimento do contexto histórico da atuação da rede e do seu objetivo.

Falar de uma rede intersectorializada é um desafio, no entanto, não tem como se pensar o enfrentamento à violência contra a mulher sem se pensar num trabalho articulado. Portanto, essa estratégia parece-nos ser eficaz, na medida em que os integrantes daquele espaço tenham o compromisso com a referida política e com a temática proposta. Para isso faz-se necessário ainda compartilhar mais, ter e dar mais transparência aos atos e ações e conseguir o estabelecimento de um padrão de maior confiança mútua, bem como torna-se urgente que sejam traçados objetivos e metas mais realistas e claros.

VII REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Suely Souza de. Essa violência mal-dita. ALMEIDA, Suely Souza de Violência de Gênero e Políticas Públicas, Editora Ufrj 2007, p. 23-41

ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. Cadernos FUNDAP. no 22, 2001, p.117-131.

ARAÚJO, Margareth Ribeiro; GOMES, Márcia de Cássia. 1998 a 2008: Dez anos de políticas para mulheres em BH – a Coordenadoria dos Direitos da Mulher e seus eixos de atuação. Revista Pensar BH, no 20, 2008. P.18.

BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara Campos. A violência contra as mulheres: um problema coletivo e persistente. 19-43, 2006. O Desafio de Construir **Redes de Atenção às Mulheres** em Situação de Violência. Brasília, nov 2006.

BARSTED, Leila Linhares A Resposta Legislativa à Violência Contra as Mulheres no Brasil. ALMEIDA, Suely Souza de Violência de Gênero e Política Públicas, Editora Ufrj 2007, p. 119-137

BORGES, Alice Gonzalez. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. REDE. n.3 – julho/agosto/setembro de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil.

CALDAS, Daniele Aparecida Costa Caldas; COELHO, Carolina Marra Simões; GOMES, Márcia de Cássia. *Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Belo Horizonte*. Revista Pensar BH, no 20, 2008

CFEMEA. Trilhas Feministas na Gestão Pública/ Orgs. OLIVEIRA, Guacira César de; BARROS, Ivônio; SOUZA, Maria Helena. Brasília: Fundação Ford, MDG3 Fund, 2010. p.164

COELHO, Carolina Marra Simões; FIGUEIREDO, SILVA, Gláucia Helena Souza da Silva. Fortalecendo a Rede de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência de Gênero em Minas Gerais. Revista Pensar BH, no 20, 2008. p.25-26

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. G&DR. V.5, n.3. p. 3-28, set-dez/2009, Taubaté, SP, Brasil.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. Experiências de gestão compartilhada. Gestão Compartilhada, Limites e Possibilidades: A Experiência do Grande ABC. p 159-In: Consórcio: Uma forma de cooperação intermunicipal: Estudos, legislação básica e pareceres. IC São Paulo, Ano I, n.2, 307 p. Jan./2001.

Declaração de Pequim adotada pela quarta conferência Mundial sobre as mulheres:

Ação para igualdade, Desenvolvimento e paz 1995

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pequim95.htm>

GODINHO, Tatau; COSTA, Maria Luíza. Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher. 45-63, 2006. O Desafio de Construir **Redes de Atenção às Mulheres** em Situação de Violência. Brasília, nov 2006.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila ; BARRETO, Andréia (Orgs). Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP – GeR: módulo V – Rio de Janeiro : CEPESC; Brasília : Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011

IPEA. Cooperação Federativa: A formação de consórcios públicos no Brasil, in: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. p.270 v.III

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; ROSA, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: O consórcio como instrumento da política estadual de saúde. P 145-158. In: Consórcio: Uma forma de cooperação intermunicipal: Estudos, legislação básica e pareceres. IC São Paulo, Ano I, n.2, 307 p. Jan./2001.

Lei 11.340/06 - Lei Maria da Penha. www.planalto.gov.br

MATOS, Marlise. Políticas Públicas para as Mulheres: um desafio à nossa institucionalidade de Estado. Revista Pensar BH, no 20, 2008. p.17

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Prefácio in: TAQUETTE, Stella R.(org.). Violência contra a mulher adolescente-jovem. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. 200p.

MOTTA, Débora Menezes Silva; SOUZA, Juliana Marcondes Pedrosa. O sentido das capacitações de profissionais na perspectiva de gênero. O Desafio de Construir **Redes de Atenção às Mulheres** em Situação de Violência. Brasília, nov 2006. p.113-129.

PASINATO, Wânia. Atendimento às mulheres em situação de violência em Belo Horizonte. O Desafio de Construir **Redes de Atenção às Mulheres** em Situação de Violência. Brasília, nov 2006. p.131-167.

PASINATO Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil. Projecto Acesso à justiça para mulheres em situação de violência: Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua,

Peru). 2008, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, Universidade Estadual de Campinas PAGU/UNICAMP. p 1-39.

PASSOS, Alexia Dutra Balona. As políticas para mulheres na Prefeitura de Belo Horizonte: um estudo comparativo. 2010. 286f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte – MG.

ROSA, Renata Adriana. **A defesa dos direitos das mulheres e a implantação de políticas públicas pela igualdade de gênero em Belo Horizonte – 1995/2006**, 2007. 138f. Monografia (conclusão de curso) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte.

SHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. Jan.- jun./2010, p.1-18. Sociedade em Debate, Pelotas.

VIII PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Data: ___/___/___

Nome: _____

Profissão: _____

Cargo: _____

Tempo na Função: _____

Órgão: _____

QUESTÕES:**1. Histórico, atores**

- 1) Você poderia me falar sobre o processo que culminou com a constituição da Rede de Enfrentamento a Mulheres em Situação de Violência de Gênero em Minas Gerais?
- 2) Quando a rede foi criada?
- 3) De onde partiu tal iniciativa?
- 4) Quais atores estão envolvidos?
- 5) Você acredita que outras instituições devem fazer parte da Rede? Quais

2. Temática de enfrentamento à violência contra as mulheres (Rede, integração, transversalidade, intersetorialidade)

- 1) Qual é na sua opinião, o potencial de inovação que a Rede pode trazer para o Estado de Minas Gerais?
- 2) Como você vê a importância da Rede nesta temática?
- 3) Como você avalia a eficácia da Rede no Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres?
- 4) E nas questões políticas?
- 5) E nas questões técnicas?

3. Gestão compartilhada – possibilidades e desafios

- 1) Pensando nas ações, o que a Rede tem feito de concreto no Enfrentamento à violência Contra as mulheres.
- 2) Quais os maiores desafios da Rede?
- 3) O que a experiência do trabalho em Rede pode gerar de boas práticas?
- 4) Quais têm sido os principais gargalos ou obstáculos?

4. Há algum aspecto ou dimensão relacionada a Rede que eu não tenha mencionado, mas que você gostaria de ressaltar?