

Os impactos do Plano Nacional de Políticas para as  
Mulheres nos serviços de Atendimento às Mulheres em  
situação de Violência do município de Serra/ES

Daniella Borges Ribeiro

Dissertação de Mestrado em Política Social

Mestrado em Política Social

Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória

2008

Daniella Borges Ribeiro

Os impactos do Plano Nacional de Políticas para as  
Mulheres nos serviços de Atendimento às Mulheres em  
situação de Violência do município de Serra/ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Edinete Maria Rosa.

Vitória  
2008

Daniella Borges Ribeiro

Os impactos do Plano Nacional de Políticas para as  
Mulheres nos serviços de Atendimento às Mulheres em  
situação de Violência do município de Serra/ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

**Comissão Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edinete Maria Rosa  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Helena Stein  
Universidade de Brasília

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Thimóteo Camacho  
Universidade Federal do Espírito Santo

*À Todas e todos que de alguma forma  
contribuíram para a realização desse trabalho.*

*“Que o outro saiba quando estou com medo e me tome nos braços sem fazer perguntas demais...*

*Que o outro note quando preciso de silêncio e não vá embora batendo a porta, mas entenda que não o amarei menos porque estou quieta...*

*Que se eu, eventualmente, perco a paciência, perco a graça e perco a compostura, o outro ainda assim me ache linda e me admire...*

*Que o outro - filho, amigo, amante, marido - não me considere sempre disponível, sempre necessariamente compreensiva, mas me aceite quando não estou podendo ser nada disso...*

*Que, finalmente, o outro entenda que mesmo se às vezes me esforço, Não sou, nem devo ser a mulher-maravilha, mas apenas uma pessoa: vulnerável e forte, incapaz e gloriosa, assustada e audaciosa – uma mulher”.*

*(Lia Luft, 2004).*

## RESUMO

Essa pesquisa tem como objetivo analisar como vem se configurando o processo de criação e ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra, tendo como referência o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Inicialmente, realizamos o levantamento dos serviços existentes no município e em seguida solicitamos a participação na pesquisa. Trata-se de um estudo exploratório onde utilizamos para a coleta de dados documentos e entrevistas semi-estruturadas com nove profissionais dos seis serviços pesquisados. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas através da análise de conteúdo. Dos nove sujeitos entrevistados, cinco demonstraram ter um conhecimento mais aprofundado sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e seis apontaram que participaram de processos de capacitação técnica discutindo a violência contra a mulher. Verificamos que os principais obstáculos dizem respeito à insuficiência de recursos físicos e humanos, e notamos também o desconhecimento por parte de alguns profissionais dos recursos financeiros que devem ser repassados para os serviços. Dos seis serviços pesquisados, dois surgiram antes de 2004, sendo o Pró-Vida o mais apontado. Os outros quatro serviços surgiram após 2004 sendo o Juizado de violência doméstica o mais lembrado pelos entrevistados. Constatamos também que há por parte de alguns profissionais o esforço para a construção de um trabalho em rede, e para o desenvolvimento de encontros que promovam essa discussão. Não foi localizado ao nível municipal e/ou estadual nenhum serviço de central telefônica específico para o atendimento à mulher em situação de violência. Todavia, ao nível Federal foi criado o 180 para o atendimento específico à esses casos. De uma forma geral, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi destacado como um importante instrumento na medida em trouxe visibilidade a algumas políticas direcionadas às mulheres e porque também direcionou algumas ações. Contudo, reconheceu-se que ele não pode ser o único instrumento utilizado para que as políticas sociais direcionadas às mulheres sejam formuladas e implementadas. As pressões e reivindicações da sociedade e, em especial dos movimentos sociais são essenciais para pressionar o Estado e exercer a fiscalização das políticas que estão sendo implementadas.

**Descritores:** Gênero; Violência contra a mulher; Política social.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to analyse the creation and development of services for women subject to violence in the municipality of Serra, using The National Policy Plan for Women as a reference. First of all we conducted a survey of existing services in the municipality and subsequently carried out interviews. This fact finding study consists of information gathered from documents and semi-structured interviews with nine professionals of the six services researched. The interviews were recorded, transcribed and their content analyzed. Of the nine subjects interviewed, five proved to have a deeper knowledge of the National Policy Plan for Women, and six pointed out that they had participated in technical discussions on violence against women. The lack of human and financial resources surfaced as the main problems, and we observed that some of the professionals were unaware of financial resources that should be available to their services. Of the six services researched, two were formed before 2004, with Pró-Vida being the most focused on. The other four services were formed after 2004, and interviewees from these drew particular attention to the court of violence against women. We can verify that some of the professionals are working towards creating a networking system and the setting up of discussions and meetings. On a municipal / state level there were no call centres exclusive to women subject to violence. However, on a federal level the 180 number was created specifically for this purpose. Overall, the National Policy Plan for Women was revealed to be an important instrument in drawing attention to certain policies regarding women, and in carrying out some actions. All things considered, it should not have the sole responsibility of formulating and executing social policies. Pressure and demands on the part of society and especially from social movements, are essential in forcing the state to actively monitor the policies being implemented.

Keywords: gender; Violence against women; Social Policy.

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1- Serviços criados e/ou ampliados antes do PNPM .....	181
Gráfico 2- Serviços criados e/ou ampliados depois do PNPM .....	183
Gráfico 3 - Serviços que fazem parte da Rede de Atendimento .....	190

## Lista de Quadros

Quadro 1- Algumas ações desenvolvidas entre 1930 a 1945 .....	53
Quadro 2 - Algumas ações desenvolvidas entre 1946 a 1960 .....	54
Quadro 3 - Algumas ações desenvolvidas entre 1961 a 1963 .....	55
Quadro 4 - Algumas ações desenvolvidas entre 1964 a 1985 .....	59
Quadro 5- Eixo 4 do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.....	115
Quadro 6- Plano de Ação da prioridade 4.1 .....	117
Quadro 7- Número de atendimentos realizados entre 2001 e 2007 .....	137
Quadro 8- Número de pessoas atendidas por sexo .....	138
Quadro 9- Faixa etária das pessoas atendidas no Pró-Vida .....	138
Quadro 10- Escolaridade das pessoas atendidas no Pró-Vida .....	139
Quadro 11- Faixa etária das mulheres atendidas na Casa Marcelle .....	144
Quadro 12- Escolaridade das mulheres atendidas na Casa Marcelle .....	145
Quadro 13- Procedência das mulheres atendidas na Casa Marcelle .....	145
Quadro 14- Serviços que encaminham as mulheres para a Casa Marcelle .....	146
Quadro 15- Faixa etária das crianças e adolescentes abrigados (as) .....	147
Quadro 16- Tempo de permanência das mulheres na Casa Marcelle .....	148
Quadro 17- Dados dos serviços pesquisados.....	156
Quadro 18- Cursos de Capacitação .....	162
Quadro 19- Levantamento das capacitações realizadas .....	167
Quadro 20- Recursos financeiros, físicos e humanos .....	172
Quadro 21- Funcionamento das DEAMS.....	175
Quadro 22- Eventos com o objetivo de discutir, promover o trabalho em rede.....	197

## **Lista de Figuras**

Figura 1- Procedimentos e Normas da DEAM .....	198
Figura 2 - Procedimentos e Normas do Pró-Vida .....	200
Figura 3 - Procedimentos e Normas da Casa Marcelle .....	200
Figura 4 - Procedimentos e Normas do SOS Idoso.....	201
Figura 5 - Procedimentos e Normas do Juizado de Violência Doméstica .....	201

## Lista de Siglas

AA- Alcoolicos Anônimos  
AMUS - Associação de Mulheres Unidas da Serra  
BO - Boletim de Ocorrência  
CAIS - Centro de Acolhimento Integrado da Serra  
CDDH - Centro de Defesa dos Direitos Humanos  
CEAV - Centro de Atendimento às Vítimas de Violência  
CIC- Centro Integrado de Cidadania  
CNDM- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
COMMUS Conselho dos Direitos da Mulher Serrana  
CRAS Centro de Referência de Assistência Social  
DEAM- Delegacia de Atendimento Especializado de Atendimento à Mulher  
DML – Departamento Médico Legal  
FAPES –Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia do Espírito Santo  
FBPF- Federação Brasileira para o Progresso Feminino  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
GTI- grupo de trabalho interministerial  
HPM- Hospital da Polícia Militar  
HUCAM- Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes  
I CNPM- I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IML- Instituto Médico Legal  
NAPA Núcleo de Atendimento Psicossocial aos Apenados  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PAA- Programa de Atendimento ao Alcoolista  
PAISM- Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher  
PAVIVIS- Programa de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNPM- Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
PPCAAM -Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte  
PT- Partido dos Trabalhadores  
SBPC -Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SEDES- Secretaria Municipal de Defesa Social  
SEDIM- Secretaria Especial dos Direitos da Mulher

SEDIR- Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SEPPIR -Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SEPROM -Secretaria Municipal de Promoção Social de Serra

SESA- Secretaria Municipal de Saúde

SPM- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

UFES- Universidade Federal do Espírito Santo

# SUMÁRIO

Introdução.....	14
<b>Capítulo 1. Reflexões sobre a Política Social .....</b>	<b>21</b>
1.1.As Políticas Sociais no Contexto Mundial.....	31
1.1.1. A Política Social no contexto Clássico do Capitalismo Monopolista ....	39
1.1.2. A Política Social no contexto dos Anos Dourados .....	41
1.1.3. A Política Social no contexto do capitalismo contemporâneo.....	44
1.2.As Políticas Sociais no Contexto Brasileiro.....	48
1.2.1 - As Políticas Sociais Brasileiras no Período Laissez-fariano.....	50
1.2.2- As Políticas Sociais Brasileiras no Período Populista.....	51
1.2.3 - As Políticas Sociais Brasileiras no Período Tecnocrático-Militar .....	56
1.2.4 - As Políticas Sociais Brasileiras no Período de Transição .....	60
1.2.5 - As Políticas Sociais Brasileiras no Período Neoliberal .....	63
<b>Capítulo 2. A Violência contra a Mulher .....</b>	<b>70</b>
2.1- Utilizando a lente de gênero .....	78
2.2- A pressão exercida pelas mulheres para a conquista de direitos .....	81
2.3 – A primeira fase do Movimento feminista no Brasil: avanços e limites ....	88
2.4- A segunda fase do movimento feminista no Brasil .....	94
2.5- Conhecendo o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres .....	110
<b>Capítulo 3. Metodologia .....</b>	<b>119</b>
<b>Capítulo 4. Os serviços de Atendimento à Mulher em situação de violência no Município de Serra .....</b>	<b>128</b>
4.1. Analisando os dados .....	155
<b>Conclusões .....</b>	<b>203</b>
<b>Referências.....</b>	<b>213</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apresenta como objeto de estudo os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra. Entretanto, a escolha por este objeto não se deu de forma rápida e sem surpresas, foi fruto de um processo lento e contínuo de amadurecimento pessoal e profissional.

É por isso, que afirmo que essa dissertação reflete o resultado do meu caminhar como aluna do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Digo que a proposta espelha a minha trajetória porque o tema violência em família me acompanha, especialmente, desde o meu ingresso como observadora e posteriormente, estagiária de Serviço Social do Programa de Atendimento ao Alcoolista, localizado no Hospital Cassiano Antônio Moraes - PAA/ HUCAM/UFES, ainda no ano de 2002.

Foi nesse campo de estágio que me deparei com relatos da vivência da violência familiar em um debate caloroso onde o uso indevido do álcool aparecia ora como fator determinante da ocorrência de atos de violência, ora não, o que apontava para a complexidade do tema. Assim, dentre todas as pesquisas realizadas enquanto bolsista de Iniciação Científica IC/PIBIC/CNPq a que foi intitulada “Alcoolismo e violência em família: fugindo das armadilhas da simplificação” se destacou pelo fato de ter se tornado posteriormente o meu Trabalho de Conclusão de Curso, sendo também uma das responsáveis pelo meu interesse em continuar estudando o assunto.

Tal pesquisa de grande importância no meu percurso acadêmico tinha como objetivo analisar a vivência da violência conjugal, entre os casais em que pelo menos um deles fosse alcoolista. É interessante ressaltar que nessa pesquisa, entrevistamos tanto os homens quanto às mulheres, para não perdermos de vista aspectos singulares de cada sujeito. Assim, constatamos que dos seis casais entrevistados, todas as mulheres relataram terem sido alvo da violência do companheiro e três homens também afirmaram terem vivenciado tal situação. Outra questão importante é que, dos nove sujeitos que relataram terem sofrido violência, apenas duas

mulheres recorreram voluntariamente a algum serviço para superar e/ou impedir a continuidade desses atos (RIBEIRO, 2005; RIBEIRO; ROSA; GARCIA, 2006).

Desse modo, a primeira questão que me chamou atenção naquele momento foi a singularidade da violência contra a mulher, já que esta se configura como a principal vítima<sup>1</sup> no âmbito privado, podendo vivenciar esse fenômeno cotidianamente, já que o agressor, muitas vezes, convive com ela. E, como se não bastasse essa possibilidade da vivência cotidiana da violência, existe também a naturalização dessas práticas como se a violência entre homens e mulheres fosse algo dado e não passível de mudança.

Outra questão que me inquietou foi o pequeno número de mulheres que recorreram a algum serviço para enfrentar a situação. Tal fato é corroborado pela literatura que afirma que ainda é irrisório o número de vítimas que denunciam a agressão sofrida, pois, existem diferenças no modo como cada um(a) percebe a violência e até mesmo porque muitos(as) sabem que não há garantias do Estado de que serão protegidos (as) caso façam a denúncia (AZEVEDO, 1985).

Dessa forma, foi durante essa trajetória que comecei a me questionar sobre as especificidades da violência contra a mulher e sobre os serviços que atendem esse público. Assim, iniciei o esboço de algumas idéias que vinham em mente, pois, estava certa que esse seria um interessante tema de pesquisa para submeter à avaliação no Mestrado em Política Social.

A importância de um estudo que se propõe a analisar os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência foi ratificada quando participei do “II Fórum Municipal pela Eliminação da Violência Doméstica e Violência contra a Mulher”, realizado no dia 15 de dezembro de 2005, no município de Serra. Esse evento teve como objetivo discutir a rede de serviços para o Atendimento e Prevenção à Violência Doméstica e nesse momento percebi que os profissionais ali presentes,

---

<sup>1</sup> Devemos destacar que muitos autores alertam quanto ao uso dessa terminologia, como por exemplo, Saffioti e Almeida (2003). No entanto, o termo vítima utilizado em nosso estudo não pretende apontar para uma posição passiva da pessoa que sofreu a agressão. Adotamos o termo apenas para designar quem foi o alvo da violência familiar, o que não significa que essa pessoa não reagiu à situação vivenciada.

queixavam-se freqüentemente da não articulação entre os serviços e da necessidade da efetivação de um trabalho em rede.

Interessante também foi perceber as diferentes concepções que cada profissional evidenciava sobre a violência contra a mulher. O uso de substâncias psicoativas, por exemplo, acabou aparecendo em algumas falas como o responsável pela eclosão da violência contra as mulheres, o que, segundo alguns participantes apontava para a necessidade da ampliação de serviços que atendessem aos dependentes químicos. Tal colocação foi alvo de debates entre os participantes, onde alguns salientaram a necessidade do entendimento da violência como um fenômeno multicausal, e a importância de vários serviços articulados que atendessem às variadas necessidades, desde a prevenção, proteção e atendimento tanto das mulheres em situação de violência como dos agressores.

Nesse sentido, é importante destacar que nos últimos anos a discussão sobre a estruturação dos serviços para atendimento às mulheres vítimas de violência tem sido ponto de pauta freqüente nas discussões do movimento feminista (seja por meio dos fóruns, das conferências, entre outros) merecendo inclusive a sua incorporação no atual Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2004a).

Foi, portanto, ao trilhar esse caminho que construímos a proposta desse estudo que tem como objetivo geral: analisar como vem se configurando o processo de criação e ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra, tendo como referência o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Para tanto, apontamos como nossos objetivos específicos: identificar quais são os serviços específicos no município de Serra para o atendimento às mulheres em situação de violência; estudar como vem se configurando a capacitação dos profissionais inseridos nesses locais; refletir sobre a questão do reaparelhamento dos serviços; identificar se estão sendo criados novos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e/ou se os já existentes no município estão sendo ampliados; identificar se houve a realização de eventos para promover a ação articulada em rede; verificar quais são os procedimentos e normas

existentes para o funcionamento desses serviços e identificar se existe uma central telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência no município.

Assim, devemos destacar que esse estudo se insere na Linha de pesquisa 2 do Mestrado em Política Social intitulada: Políticas Sociais, subjetividade e movimentos sociais e contou com o financiamento da Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (FAPES).

Entendemos que esse trabalho apresenta uma relevância social e científica de suma importância ao apontar elementos centrais para se pensar como estão se configurando os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência no referido município. Nessa perspectiva, acreditamos que esse estudo servirá para o fortalecimento dos locais pesquisados, pois, esses poderão refletir sobre como esses espaços estão sendo construídos, quais foram os avanços e as dificuldades que estão presentes.

Além disso, esse estudo trata de um processo relativamente recente no nosso país, que é a incorporação da questão de gênero nas políticas públicas (FARAH, 2004). Também faz parte de nossas discussões o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, política essa, criada no ano de 2004 e que ainda carece de problematizações teóricas que sinalizem os avanços, mas, também os limites colocados na atualidade para a concretização da cidadania.

Não podemos deixar de mencionar que a violência no âmbito familiar é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 e pelos tratados internacionais assinados pelo Brasil como um problema a ser enfrentado. Salientamos ainda, que através desse estudo os sujeitos interessados pelo tema poderão traçar novas estratégias como a elaboração de propostas que busquem fazer frente à problemática da violência, que tem assolado o país. Portanto, acreditamos que essa pesquisa será capaz de impulsionar o debate sobre o assunto ao trazer inquietações para profissionais, usuários dos serviços e estudiosos da área que se interessam pelo assunto.

## **Dos objetivos e do percurso da pesquisa**

Uma questão importante para qualquer estudioso que se aventura em pesquisar um tema, diz respeito à adoção de uma perspectiva teórica capaz de iluminar o caminho do pesquisador. Assim, um dos primeiros desafios postos seria a capacidade de fugir de armadilhas que ao invés de trazer novos elementos reproduz idéias simplistas e incapazes de fazer uma leitura crítica da realidade.

Dessa forma, em nosso trabalho abordaremos a violência contra a mulher a partir da perspectiva de gênero, pois, acreditamos que isso deixa mais explícito o fato de que a violência não é inata ao ser humano, mas foi construída historicamente ao se definir papéis diferenciados para homens e mulheres (SAFFIOTI, 2004; SAFFIOTI, 1994).

Refutamos também aquela idéia que criminaliza somente as famílias pobres, usuários de substâncias psicoativas e/ou sujeitos que possuem algum tipo de transtorno mental como sendo os culpados pela maioria da violência que assola o nosso país. Sobre isso Saffioti (2004, p. 83) ressalta:

[...] obscurece a compreensão do fenômeno da violência de gênero o raciocínio que patologiza os agressores. Internacionalmente falando, apenas 2% dos agressores sexuais, por exemplo, são doentes mentais, havendo outro tanto com passagem pela psiquiatria. Ainda que estes também sejam considerados doentes mentais, para fazer uma concessão, perfazem, no total, 4%, o que é irrisório. O mecanismo da patologização ignora as hierarquias e as contradições sociais, funcionando de forma semelhante à culpabilização dos pobres. [...] a violência doméstica ignora fronteiras de classes sociais, de graus de industrialização, de renda per capita, etc. Ainda é necessário considerar que há tipos de violência que só podem se fazer presente nos meios ricos, haja vista o uso do patrimônio que os homens fazem para subjugar suas mulheres.

É por isso que o olhar a partir das construções históricas da relação de gênero torna-se crucial. É ele que nos faz entender algo que está por trás de todo esse modo de viver e conviver com outrem. O uso de substâncias psicoativas, dentre outras situações, pode até ser considerado um fator importante, mas, por si só não explica tais relações.

Sair de uma relação violenta também não é fácil. E, via de regra, necessita da intervenção de outras pessoas. É aí, que entra a pressão de segmentos da sociedade civil, especialmente do movimento feminista, reivindicando a criação de serviços destinados ao atendimento às mulheres em situação de violência (TELES; MELO, 2002).

Sabemos que a superação da violência não depende somente da atuação dos serviços de atendimento. Todavia, acreditamos que eles são peças importantes para o fortalecimento das mulheres e para a disseminação de uma nova cultura, de um novo olhar que seja contra não só as diferenças de classe, mas também de gênero e raça/etnia. Essas são, portanto, algumas das reflexões teóricas que embasam nosso estudo e que poderão ser vistas com maiores detalhes a partir do primeiro capítulo.

Com relação à metodologia empregada para a realização desse trabalho, importamos esclarecer que faremos aqui uma breve consideração, apenas para que o leitor possa visualizar os contornos de nossa pesquisa. Contudo, separamos o capítulo três para aprofundarmos questões que dizem respeito a esse assunto.

Dessa forma, essa pesquisa configura-se como exploratória e trata-se de um Estudo de Caso (MEKSENAS, 2002). Como método de abordagem utilizamos a qualitativa tendo em vista que esta trabalha com “o significado atribuído pelos sujeitos aos fatos, relações, práticas e fenômenos sociais: interpreta tanto as interpretações e práticas quanto às interpretações das práticas” (DESLANDES; ASSIS, 2002, p. 197).

Como desejávamos pesquisar os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra, realizamos um levantamento dos serviços existentes nesse município que tinha como objetivo o atendimento específico a essas mulheres. Após o levantamento, entramos em contato com os serviços e agendamos a visita onde explicamos os objetivos de nossa pesquisa, bem como solicitamos à participação no estudo.

Para as entrevistas foram utilizados dois Roteiros de Entrevistas semi-estruturados. Ao todo, foram entrevistados nove profissionais dos seguintes serviços: Pró-Vida, Casa Marcelle, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), SOS

Idoso, Centro de Acolhimento Integrado da Serra (CAIS) e o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Além das entrevistas, utilizamos bibliografias sobre o tema e alguns documentos.

Durante todo o estudo, também estivemos atentas para resguardar os procedimentos éticos da pesquisa. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas através da análise de conteúdo.

Organizamos esse trabalho em quatro capítulos. No primeiro, colocamos em cena discussões sobre as Políticas Públicas, e em especial, a Política Social. No segundo capítulo, abordamos as diferenciações históricas entre o masculino e o feminino e a utilização da violência como forma de opressão das mulheres. Realizamos um passeio histórico para demonstrar que as mulheres não ficaram passivas à posição a elas destinada, mas, lutaram e resistiram às diversas formas de dominação. Apontamos também que, o tema violência contra a mulher não se configurou como uma das mais importantes reivindicações do movimento feminista num primeiro momento. Ao contrário, esse tema só alcançou visibilidade a partir da década de 1980, ou seja, falar de política pública para o enfrentamento à violência contra a mulher é falar de algo recente e que ainda sofre diversas dificuldades para se colocar como tema importante, na medida em que a naturalização desse fenômeno ainda alcança grandes dimensões. Destacamos também as diversas políticas públicas que emergiram no decorrer do tempo, e principalmente, a atual emergência do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. No capítulo três, tratamos de forma mais aprofundada a metodologia utilizada para a construção desta pesquisa. No quarto capítulo, apontamos alguns dados sobre o município de Serra, e dos serviços alvo de nossa pesquisa e em seguida, prosseguimos à análise dos dados e às nossas conclusões.

Esse foi então, o caminho utilizado para o desenvolvimento deste trabalho. Trata-se na verdade, de um esforço inicial, mas nem por isso menos significativo. Abrimos então as cortinas do palco para que o leitor, verifique, observe e se instigue com o que aqui esboçamos. Assim, convidamos a todos (as) para participarem conosco desta importante reflexão.

## **Capítulo 1**

---

# **Reflexões sobre a Política Social.**

## 1- Reflexões sobre a Política Social

*Reafirmar direitos e políticas sociais no âmbito do capitalismo e lutar por eles, tendo como projeto uma sociedade justa e igualitária, não significa contentar-se com os direitos nos marcos do capitalismo. Essa é uma estratégia para o estabelecimento de condições objetivas de construção de outra forma de sociabilidade. Quando temos clareza de seus limites, bem como de sua natureza contraditória, vemos a política social como ela é: pode assumir tanto um caráter de espaço de concretização de direitos dos trabalhadores, quanto ser funcional a acumulação do capital e a manutenção do status vigente (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 195).*

O objetivo deste capítulo é refletir sobre a emergência das políticas sociais no contexto mundial e brasileiro. Tal discussão mostra-se necessária na medida em que temos como foco de nosso estudo uma determinada política social, que é a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Assim, inicialmente, realizaremos uma breve discussão sobre as políticas públicas e as políticas sociais para, posteriormente compreendermos o nascimento dessas políticas no mundo e no Brasil.

Para iniciarmos essa discussão devemos destacar que a política pública e a coerção são duas estratégias que podem ser utilizadas pelo Estado com o objetivo de resolver ou pelo menos administrar os conflitos existentes na vida em sociedade. Todavia, a coerção mostra-se como uma alternativa problemática uma vez que, quanto mais é utilizada, menor é o seu impacto e maior o seu custo. Além disso, como bem nos aponta Gramsci (apud PORTELLI, 1977) não existe sociedade onde o consentimento seja a base exclusiva da hegemonia e nem um Estado em que um grupo possa através da coerção sempre manter de forma durável a sua dominação, pois, isso implicaria numa crise do bloco histórico onde a classe dominante, ao não deter mais a direção ideológica passaria a se manter artificialmente por meio da força. Assim, a política pública pode ser vista como a alternativa mais estratégica, pois, apesar de envolver a coerção não se limita a ela (HOFLING, 2001).

De acordo com Pereira (1994) a dimensão pública de uma política não é uma referência exclusiva do Estado, mas, diz respeito à coisa pública, ou seja, de todos, sob o amparo de uma mesma lei. Portanto, apesar das políticas públicas serem reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam

preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressaria, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (PEREIRA, 1994). Segundo Hofling (2001) as políticas públicas podem ser vistas como o Estado em ação; isto é, o Estado implantando um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

A política social é, na verdade, um tipo de política pública. Para sabermos a distinção entre a política pública e a política social, precisamos entender que as políticas públicas usualmente são classificadas de acordo com o segmento e/ou setor da sociedade no qual intervém diretamente, por exemplo, política de saúde, de educação, cambial, anti-inflacionária, dentre outras. Mas, as políticas públicas também podem ser alocadas em duas linhas macro: sociais e econômicas. A política econômica refere-se principalmente ao âmbito da produção, da acumulação, da concentração e do consumo. Já a política social diz respeito ao âmbito da reprodução, da (re)distribuição e do consumo social. Todavia, essa tipologia tem apenas uma função didática, pois, não é possível separar em movimentos estanques os aspectos econômicos de uma sociedade das condições de vida de sua população (NETO; MOREIRA, 1999).

Desse modo, as políticas públicas econômicas e as sociais estão intrinsecamente ligadas por serem dimensões diversas de uma mesma totalidade. No entanto, o Estado capitalista, que tem como característica distintiva o modo de produção baseado na utilização da propriedade privada para obtenção de lucro, ainda valoriza sobremaneira a política econômica (NETO; MOREIRA, 1999).

Silva (1997) ao discorrer sobre a política social e a política econômica, aponta para o fato de que essas políticas não podem ser visualizadas sem se levar em consideração duas funções básicas do Estado capitalista que é o de criar condições para favorecer o processo de acumulação e o de criar condições para a legitimação da ordem social e econômica. Assim, falar em políticas públicas é falar sobre uma arena de lutas pelo acesso à riqueza social. O “que equivale dizer que as políticas públicas - sociais e/ou econômicas -, longe da idéia de consenso social, são a

expressão de conflitos de interesses das camadas e classes sociais” (SILVA, 1997, p. 189).

Então,

Não se trata, pois, de estabelecer uma bipolaridade maniqueísta, como se a política econômica representasse o território do pecado e a política social o da redenção. É preciso, sim, indagar quanto aos interesses que comparecem à arena de lutas em torno das políticas sociais e econômicas capitalistas. A questão fundamental é: qual é a direção que se dá às decisões, opções, ações e investimentos do Estado, em face de que compromissos? (SILVA, 1997, p. 191).

Segundo Pereira (1994) além da diferença entre política pública e política social também é preciso estabelecer a distinção entre a política como um programa de ação (policy) e a administração de programas. Para a autora, essa separação é imprescindível porque, por muito tempo a política social foi mecanicamente equiparada à administração social, como se para a política social só fosse preciso o uso da “engenhosidade operativa”. A autora afirma que, enquanto a administração se preocupa geralmente com a execução de decisões já tomadas, a política social vai para além da execução, e implica escolhas e a tomada de decisão de diversos atores em uma determinada conjuntura.

Da mesma forma, é válido assinalar que política social e Estado de Bem-Estar (ou Welfare State) não são sinônimos. A política social pode ser visualizada em vários períodos históricos, sendo um conceito bem mais amplo que o de Estado de Bem-Estar, que, ao contrário, possui uma conotação histórica e foi uma instituição do século XX, caracterizada por um tipo de relação entre Estado e sociedade (PEREIRA, 1994).

Desse modo, podemos perceber em nosso cotidiano que estamos freqüentemente em contato com as políticas públicas e, em especial, com as políticas sociais que é o foco de nosso debate. Seja quando a acessamos, seja através da leitura de livros, jornais, revistas que abordam o tema ou até mesmo pelo processo de participação na formulação, execução ou avaliação das políticas sociais, prática hoje possível dada a sua incorporação pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

Todavia, ter esse “contato” com a política social, não significa, necessariamente, possuir uma visão crítica e questionadora sobre o papel que ela exerce na sociedade. Nesse sentido, devemos alertar ao leitor para as armadilhas das visões unilaterais e acríticas que não nos permite enxergar o caráter contraditório e conflituoso da política social.

Muitas vezes, a política social aparece como dádiva do Estado, seja porque o Estado aparece como “bom”, seja porque aparece como um Estado “neutro” e acima dos interesses das classes sociais. Quando um governo fala de prioridades sociais, de prioridades humanas, ele pode até aparecer como se fosse um defensor das camadas empobrecidas, processo esse que escamoteia a vinculação dessa medida à estrutura econômica e à acumulação de capital (FALEIROS, 2000). Nesse sentido, cabe-nos alertar que essa concepção esconde o caráter de classe do Estado, colocando-o até mesmo como uma esfera pacífica. O Estado não é “bom” ou “neutro” e não intervém na proteção dos indivíduos porque é um “defensor dos fracos e oprimidos”. Isso pode ser visualizado quando verificamos que ao atuar através das políticas sociais, o Estado burguês estabelece normas (como os critérios de seleção; a garantia de um benefício cuja renda é menor que o salário mínimo; a não consideração das classes como portadoras de direitos e sim os indivíduos, dentre outras) que de certa forma mantém a desigualdade e preserva o sistema capitalista (FALEIROS, 2000).

Todavia, não podemos cair no outro extremo da situação que seria o de enxergar a política social como algo totalmente imposto por um Estado “mal”. Pois, em decorrência disso, adota-se muitas vezes uma noção de que todas as forças estão única e exclusivamente no Estado burguês, como se as políticas sociais estivessem nascido de uma iniciativa exclusiva desse Estado sendo funcionais apenas à acumulação capitalista ao reduzir os custos da reprodução da força de trabalho; ao elevar a produtividade (mantendo elevados os níveis de demanda e consumo); ao auxiliar na manutenção da ordem; ao reproduzir a força de trabalho em melhores condições para o capital; além de reproduzir a dinâmica da desigualdade, pois “a reprodução da força de trabalho reproduz também a situação de classe e as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista, na dinâmica das lutas e forças sociais” (FALEIROS, 2000).

Não estamos negando que as políticas sociais também são funcionais ao capital, mas não podemos perder de vista a pressão dos sujeitos sociais que podem utilizar a política social para satisfazer uma necessidade imediata, mas, sem perder de vista que elas não são suficientes para um processo de transformação (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Da mesma forma, a política social não pode ser reconhecida como uma conquista unicamente da sociedade civil, como um troféu da classe proletária. Behring e Boschetti (2006) alertam para o perigo dessa visão politicista da política social que ao superestimar os sujeitos políticos acaba subestimando as determinações econômicas. Com isso queremos dizer que, a política social pode até responder algumas reivindicações imediatas da classe proletária, mas, também pode incorporar interesses das classes dominantes.

Nessa ótica cabe-nos compreender que as políticas sociais na sociedade capitalista ao mesmo tempo em que têm por objetivo manter a propriedade privada e o sistema capitalista, responde às necessidades imediatas da população, mas, por não serem capazes de resolver os problemas advindos de uma sociedade desigual resta-nos construir uma estratégia a longo prazo que nos permita não mais viver sob o modo de produção capitalista.

Dado esse caráter complexo das políticas sociais Behring e Boschetti (2006) apontam alguns elementos centrais para aqueles que pretendem analisar o surgimento e o desenvolvimento dessas políticas. O primeiro refere-se à natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes, ou seja, é fundamental compreender a sua articulação com a política econômica e a luta de classes; identificar se a política social de que se fala dá mais ênfase aos investimentos sociais ou privilegia políticas econômicas; se realmente atua no sentido da ampliação de direitos sociais; se possui autonomia nacional para decidir e implementar ou se segue imperativos dos organismos internacionais, dentre outras. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro, diz respeito ao papel das classes sociais, ou seja, é fundamental identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interferem na conformação da política social, de modo a identificar sujeitos

coletivos de apoio e/ou de resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe.

Desse modo, quando falamos sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que contém a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher estamos, evidentemente nos reportando a uma determinada política social. Todavia, como nos aponta os diversos autores citados, não podemos abordar as políticas sociais destinadas às mulheres sem antes discutirmos o caráter histórico do Estado responsável pela sua formulação e implementação.

Como bem nos demonstra Engels (1987) em sua obra intitulada “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” o Estado nem sempre existiu. Ele nasceu a partir da divisão social do trabalho, ou seja, a partir da emergência de uma sociedade de classes.

Ao se falar da divisão social do trabalho que divide a sociedade em classes não estamos falando daquela divisão rudimentar do trabalho, mas, de uma divisão social do trabalho que traz consigo um conflito entre as classes. Esse conflito aparece na medida em que as distintas classes sociais passam a desenvolver funções diferenciadas ocupando dessa forma, lugares diferenciados (MANDEL, 1977).

A partir do momento em que aparecem as classes sociais algumas atividades que eram exercidas coletivamente, como a das armas e da administração da justiça, são retiradas da coletividade e reservadas a uma minoria que passa a exercê-las. Por isso que para Mandel (1977, p. 27) o Estado é “um grupo de homens que exercem as funções praticadas, antigamente, por todos os membros da coletividade. Estes homens não fazem um trabalho produtivo, mas são mantidos pelos outros membros da sociedade”. Assim, o Estado seria acima de tudo um conjunto de instituições permanentes que incorporam o exército, a polícia geral, especial e secreta e os altos administradores dos departamentos governamentais como os serventuários-chave dos serviços, os corpos de segurança nacional, os juízes, dentre outros.

Foi observando a história do nascimento do Estado que Marx e Engels (2006) apontaram para o seu caráter de classe. Para esses autores o Estado não é neutro e tem como objetivo manter o sistema capitalista. Por isso que Marx aponta que o Estado “é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2006, p. 27).

As observações feitas por Marx e Engels foram delineadas em um contexto de Estado altamente repressivo onde a participação política era duramente reprimida, o que certamente contribuiu para que a visão de Estado desses autores, apesar de trazerem questões importantes, se apresentasse como restrita uma vez que se concentra em algumas determinações parciais do Estado (COUTINHO, 1996).

De acordo com Coutinho (1996) pode-se perceber uma “ampliação” da teoria de Estado tanto no último Engels quanto em pensadores como Rosa Luxemburg. Mas, foi certamente com Gramsci que essa ampliação recebeu sua formulação mais sistemática (COUTINHO, 1996).

Gramsci viveu em uma época histórica onde já havia se efetivado uma maior ampliação do fenômeno estatal. Ou seja, era um momento onde já havia ocorrido a conquista do sufrágio universal, a criação de partidos políticos de massa, o fortalecimento dos sindicatos, etc. Sobre essa questão, o autor afirma:

A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista ampliada do Estado. Mas cabe lembrar que se trata de uma ampliação dialética: os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria “restrita” de Marx, Engels e Lênin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder de Estado), mas o repõem e transfiguram ao desenvolvê-lo através do acréscimo de novas determinações (COUTINHO, 1996, p. 53).

Quais seriam então essas novas determinações? De acordo com Coutinho (1996) Gramsci distingue dentro da superestrutura duas esferas: a “sociedade civil” e a “sociedade política”. A sociedade política é formada pelo conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos

grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis. São os grupos nos quais Marx e Engels concentraram suas atenções. Assim, a originalidade de Gramsci encontra-se no que ele denomina sociedade civil. Enquanto que para Marx e Engels a sociedade civil seria o conjunto das relações econômicas capitalistas, o que eles também chamam de base material ou de infraestrutura; para Gramsci o termo sociedade civil designa um momento ou uma esfera da superestrutura, ou seja, designa o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.

É preciso lembrar que essas duas esferas, mesmo recebendo um tratamento relativamente autônomo<sup>2</sup>, formam o Estado em sentido “amplo” que é definido por Gramsci como sociedade política + sociedade civil. Assim, essas duas esferas servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista. Mas a maneira de encaminhar essa conservação ou transformação é diferente dependendo da instância ao qual estamos falando. No âmbito da sociedade civil as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para seus projetos através da direção e do consenso. Por meio da sociedade política exerce-se sempre uma ditadura ou, uma dominação fundada na coerção (COUTINHO, 1996).

Assim, se consideramos que o Estado é composto por vários aparelhos e ao mesmo tempo é influenciado por uma mutável e dinâmica correlação de forças entre classes, podemos entender que em sua ação efetiva e em diferentes momentos históricos, diferentes aparelhos poderão ser mais ou menos influenciados por diferentes classes e muitas políticas específicas do Estado (de qualquer Estado concreto) poderão refletir interesses entre si conflitantes (COUTINHO, 1996).

---

<sup>2</sup> Essas esferas recebem um tratamento relativamente autônomo porque exercem funções específicas na organização da vida social, mas são esferas que juntas formam o Estado Ampliado e que se articulam (COUTINHO, 1996).

É então sob esse prisma que devemos entender as políticas sociais. O fato dessas políticas serem processadas pelo Estado não significa que muitas não atendam a determinadas demandas da sociedade civil. O Estado é uma relação social. Nele estão presentes diferentes forças em conflito seja daqueles que pertencem à classe dominante ou dominada. Em consequência, o Estado mediatiza as relações sociais, segundo as correlações de força da sociedade civil. É claro que, as concessões feitas pelo Estado se inscrevem num contexto de produção capitalista, onde devem por um lado assegurar a garantia da propriedade privada e a acumulação de capital e por outro, garantir o clima social necessário a esta acumulação. Mas, não podemos perder de vista que estamos situados num contexto de luta de classes. Assim, as lutas sociais podem apontar para vários sentidos seja para a perpetuação da dominação seja para a transformação social (FALEIROS, 2000).

Dessa forma, podemos afirmar conforme Mandel (1977) que o fato do Estado burguês estar a serviço da classe dominante não significa que devemos ser indiferentes a qualquer forma de Estado (seja um Estado ditador; parlamentar; democrático, dentre outros), pois, quanto mais liberdade e direitos concretizados, mais fácil será defender nossos ideais e, mais fácil será a construção de uma nova sociedade, com a superação das diferenças de classe, gênero e raça/etnia.

## **1.1 – As Políticas Sociais no Contexto Mundial.**

No período feudal era na vinculação com o senhor que o servo encontrava proteção (principalmente militar). Por sua vez, a satisfação de suas necessidades era proporcionada nas associações comunais e religiosas. Nessa época, a religião teve uma grande importância para legitimar as esmolas, os asilos e certos cuidados de saúde (FALEIROS, 2000).

Enquanto o sistema capitalista ainda não havia se consolidado, surgiram algumas legislações repressivas que atuavam estimulando o trabalho forçado com fins de manter a ordem e punir a vagabundagem. Essas legislações tinham um caráter pontual, punitivo, repressivo e não protetor, configurando-se no que Behring e Boschetti (2006) chamam de protoformas das políticas sociais. Assim, as legislações mais citadas são as Leis Inglesas que antecederam a Revolução Industrial como: o Estatuto dos Trabalhadores de 1349; o Estatuto dos Artesãos de 1563; a Lei dos Pobres Elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; a Lei de Domicílio (Settlement Act) de 1662; a Speenhamland Act de 1795; a Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act) de 1834 (CASTEL, 1998).

Como nos afirma Castel (1998) e Leite (2002) com a modernidade pré-industrial, a pobreza ganhou novos contornos principalmente em virtude das transformações quantitativas e qualitativas que ocorreram. A transformação quantitativa refere-se ao aumento cada vez maior da pobreza, pois a Revolução Industrial e o processo de urbanização aumentaram o contingente de pessoas pobres que ingressavam nas cidades européias, dando visibilidade a essa questão. Quanto às questões qualitativas devemos destacar que, a própria classe trabalhadora, agora despossuída de seus meios de produção, encontrava-se em uma situação de extrema pobreza, ficando assim evidente que aqueles que se encontravam nessa situação não eram “vagabundos”, mas sim operários industriais.

Dessa forma, se na época das sociedades pré-capitalistas as legislações eram parcas e repressivas, agora, sob o modo de produção capitalista os indivíduos lançam-se a uma exploração sem precedentes, emergindo assim, o que

conhecemos como a Questão Social<sup>3</sup>. Assim, as políticas sociais aparecem como respostas às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Segundo Pierson (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006) não é possível identificar o momento exato do surgimento das políticas sociais, mas, pode-se observar que as primeiras iniciativas emergiram no contexto capitalista de Revolução Industrial onde era possível observar as lutas de classe e o desenvolvimento da intervenção estatal. Assim, a origem da política social é relacionada, para muitos autores, aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados nação na Europa ocidental no final do século XIX. Todavia, a generalização da política social se fez presente na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista<sup>4</sup>, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra mundial<sup>5</sup>.

Segundo Behring e Boschetti (2006) o que ajuda a demarcar a emergência de políticas sociais são alguns elementos surgidos no final do século XIX, decorrentes da contradição entre capital e trabalho e a conseqüente luta dos trabalhadores. Entre as demandas da classe trabalhadora a primeira a ser visivelmente incorporada foi a introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha. Assim, em 1871, Bismarck enviou ao Parlamento um projeto de lei que instituiu o seguro acidente obrigatório e esse modelo de proteção social ficou conhecido como bismarckiano<sup>6</sup>. Outra questão importante é que foi a partir desse

---

<sup>3</sup> “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão” (IAMAMOTO, 2004, p.77).

<sup>4</sup> Alguns autores como Netto e Braz (2006) por questões didáticas dividem a história do capitalismo em três fases principais: o capitalismo comercial ou mercantil iniciado no século XVI estendendo-se até por volta de 1780; o capitalismo concorrencial, liberal ou clássico visualizado a partir de 1780 até meados de 1890 e o capitalismo Imperialista ou Monopolista que emergiu por volta de 1890 estendendo-se até os dias atuais. Ainda devemos destacar que o Capitalismo Imperialista ou Monopolista pode ser subdividido em: fase clássica (1890 a 1940); fase dos Anos Dourados (fim da 2ª Guerra Mundial até início dos anos 70) e a fase do capitalismo contemporâneo (anos 1970 aos dias atuais).

<sup>5</sup> Faleiros (2000) destaca que a política social ocupou um lugar de grande relevância na etapa do capitalismo monopolista tendo em vista que esta política foi utilizada estrategicamente com um papel de proteger, financiar e suportar o capitalismo monopolista.

<sup>6</sup> O modelo de proteção social da Alemanha a partir da segunda metade do século XIX, conhecido como bismarckiano, foi implementado sob o Governo do chanceler Otto Von Bismarck, a partir da criação de caixas de aposentadorias e pensões compulsórias, financiadas por trabalhadores e empregadores, de base contributiva e benefícios proporcionais à contribuição, fundados no princípio

momento que as políticas sociais passam a ampliar a idéia de cidadania e desfocalizar suas ações, antes direcionadas apenas para a pobreza extrema.

A história das políticas sociais nos mostra muito bem a sua íntima relação com as idéias liberais do século XVIII. Dentre elas destacaremos as teorias de Adam Smith e Malthus<sup>7</sup> devido à grande influência que tiveram sobre o desenvolvimento da política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2000; SMITH, 2003; MALTHUS, 1988).

Adam Smith publicou em 1776 uma obra intitulada “A riqueza das nações” onde desenvolveu uma teoria na qual cada indivíduo agindo em busca de seus interesses próprios, quando atuasse junto a uma coletividade, maximizaria o bem-estar de todos, de forma que a “mão invisível do mercado” asseguraria o bem coletivo. Nesse sentido, Smith apontava que o Estado só poderia intervir para garantir uma maior liberdade ao mercado, mas não deveria intervir na proteção social (SMITH, 2003).

Malthus outro teórico da época, apontou em seus escritos publicados em 1798 que também não aceitava a proteção do Estado à coletividade. Para ele, a população tenderia a aumentar em maior quantidade que os recursos necessários para sustentá-la. Assim, apontava em seus estudos que a espécie humana aumentaria em progressão geométrica, enquanto os meios de subsistência aumentariam em progressão aritmética (MALTHUS, 1988).

Para Malthus, a pobreza seria um desequilíbrio entre a produção e a população. Desse modo, observando a impossibilidade de aumentar a produção para atender as necessidades da população, ele pregava o controle da natalidade, mediante renúncias morais, como abstinência sexual, casamentos tardios e supressão de estímulos à famílias numerosas. Tudo isso deveria ser ensinado com rigor aos pobres. Além disso, para ele, a distribuição de alimentos, por exemplo, só favorecia a preguiça e o vício.

---

do seguro social. Inspirou a criação das caixas no Brasil, a partir de 1923, tidas como embriões da previdência social brasileira (FERREIRA, 2000).

<sup>7</sup> De acordo com Behring e Boschetti (2006) não podemos perder de vista que essas idéias do liberalismo no século XIX surgem em um momento onde se pretendia romper com os privilégios da aristocracia e do clero que eram parasitas do Estado. O cenário era de uma burguesia hegemônica do ponto de vista econômico, mas não consolidada como classe politicamente dominante, o que implica na idéia de um antiestatismo radical presente no pensamento de Adam Smith e outros pensadores que viam no mercado uma saída para o problema.

Esse período foi marcado por uma grande ausência de garantias de proteção, uma vez que o Estado burguês se restringia apenas a algumas atividades repressivas como: a manutenção da propriedade privada e da ordem pública:

tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas atribuições econômicas; mas isso não significa um Estado alheio à atividade econômica – pelo contrário: ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital (NETTO; BRAZ, 2006, p. 174).

Assim, Behring e Boschetti (2006) apontam alguns elementos necessários para compreender a reduzida intervenção estatal na formação de políticas sociais no período do liberalismo:

a) Os liberais consideravam o indivíduo como sujeito de direito e não a coletividade. Tanto que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal do século XVIII, porque a liberdade de ir e vir, de adquirir e vender propriedade era essencial para instituir a sociedade de classes, o que demonstra o predomínio do individualismo.

b) Para os liberais o bem-estar individual elevaria o bem estar coletivo, por isso cada indivíduo deveria buscar o melhor para si e sua família vendendo a sua força de trabalho no mercado. Não cabia ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos.

c) Segundo os liberais a liberdade e a competitividade eram requisitos importantes para que o indivíduo tivesse autonomia para decidir o que era melhor para si.

d) Os liberais enxergavam a miséria como natural e fruto da imperfeição humana e não como o resultado de um acesso desigual à riqueza produzida.

e) Baseados nas idéias de Malthus, os liberais defendiam que as necessidades humanas básicas não deveriam ser totalmente atendidas, pois assim, teríamos um instrumento de controle eficaz do crescimento populacional e da miséria.

f) Para os liberais o Estado deveria ser mínimo e deveria assumir um papel “neutro” de legislador e árbitro, desenvolvendo apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deveria restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado;

g) Segundo os liberais o Estado não deveria garantir políticas sociais, pois, elas estimulariam o ócio e o desperdício, além de que os auxílios sociais eram vistos como reprodutores da miséria e como um desestímulo ao trabalho, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado.

h) A política social deveria exercer apenas um papel paliativo para aqueles que não podiam competir no mercado de trabalho, como as crianças e os idosos (as). Mas, a assistência deveria ser mínima, uma vez que para os liberais a miséria é insolúvel.

Todavia, os eventos revolucionários de 1848 acabaram trazendo substantivas alterações na segunda metade do século XIX, pois, a partir desse momento “as lutas de classe se elevaram a um novo patamar” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 174). As vanguardas operárias passaram a ganhar mais consciência do antagonismo entre as classes e uma vez superado o impacto da derrota de 1848, emergiram várias organizações operárias como a Associação Internacional dos Trabalhadores (1864-1876), a Internacional Socialista (criada em 1889 sofrendo uma crise em 1914), o moderno movimento sindical e os partidos políticos operários (socialistas e social-democratas).

Com grande medo da explosão de 1848 a burguesia acabou convertendo-se em classe conservadora almejando cada vez mais a propriedade privada dos meios fundamentais de produção. Assim, “inicia-se o ciclo da sua decadência ideológica, com completo abandono dos ideais emancipadores que animaram a sua luta contra o antigo regime” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 175).

Mesmo se efetivando como classe conservadora, uma parcela importante da burguesia entendeu que as respostas puramente repressivas ao movimento proletário não seria eficaz. Assim, esses segmentos passaram a “aceitar” algumas medidas estatais que ofereciam mínimas garantias aos trabalhadores (como a

limitação de horas para a jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho infantil, etc.). Passaram até a defender algumas “reformas” que não colocassem em cheque a propriedade privada dos meios de produção (NETTO; BRAZ, 2006).

Uma vez observados os princípios defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, podemos verificar o motivo pelo qual as políticas sociais no final do século XIX foram, sobretudo repressivas incorporando apenas algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Além dos processos já descritos em nosso trabalho, a segunda metade do século XIX também foi palco de algumas modificações que impulsionaram a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista (NETTO; BRAZ, 2006).

O primeiro acontecimento alvo de reflexão refere-se ao que alguns autores denominam de “segunda Revolução Industrial” ou de “segunda fase da Revolução Industrial”, processo esse importante na elevação da composição orgânica do capital (a substituição de trabalhadores por máquinas). Nesse momento, registraram-se numerosos inventos e a utilização da eletricidade (NETTO; BRAZ, 2006).

Ainda em meados do século XIX observa-se de forma mais clara a modificação do papel dos bancos e o surgimento dos monopólios. Os bancos que, inicialmente, funcionavam como intermediários de pagamentos, com o desenvolvimento do capitalismo tornaram-se peças importantes para o sistema de crédito. Inclusive, alguns empréstimos foram feitos para sustentar os grandes monopólios que surgiam (NETTO; BRAZ, 2006).

Desse modo,

reunindo capitais inativos de capitalistas e a soma das economias de um grande contingente de pessoas, os bancos passaram a controlar massas monetárias gigantescas, disponibilizadas para empréstimos – e a concorrência entre os capitalistas industriais levou-os a recorrer ao crédito bancário para seus novos investimentos. Nesse contexto, os bancos contribuíram ativamente para implementar o processo de centralização do capital (NETTO; BRAZ, 2006, p. 178).

Aliado a isso, não podemos nos esquecer que ao longo do tempo a classe burguesa foi se diferenciando tendo em vista o volume de capital em suas mãos. Mesmo sendo um período de concorrência, nos momentos de crise os que tinham maiores chances de superação eram os grandes capitalistas. Segundo Netto e Braz (2006) na segunda metade do século XIX e principalmente após a crise de 1873, as tendências do capital à concentração e a centralização ficaram mais visíveis auxiliando na criação dos monopólios.

A fase capitalista conhecida como Monopolista ou Imperialista foi a que se seguiu ao capitalismo concorrencial e tem como forma empresarial típica os monopólios, mas, sem a eliminação das pequenas e médias empresas (NETTO; BRAZ, 2006).

Se no capitalismo concorrencial a exportação de mercadorias era predominante, sob o capitalismo monopolista ganhou importância a exportação de capitais sob duas formas: o capital de empréstimo (os capitalistas concediam créditos, em troca de juros determinados) e o capital produtivo (capitalistas implantavam indústrias em outros países explorando ao máximo possível as riquezas naturais desses lugares além do excedente produzido pelos trabalhadores e diversos outros tipos de exploração) (NETTO; BRAZ, 2006).

Os artefatos bélicos também se constituíram em uma das características desse período uma vez que, esses produtos concentravam-se nas mãos dos grandes monopólios e oferecia a alguns setores produtivos fabulosos lucros. Além disso, muitas inovações técnico-científicas foram testadas nos períodos de guerra e depois foram transladados para a indústria civil que obteve enormes lucros (NETTO; BRAZ, 2006).

De acordo com Netto e Braz (2006) como o sistema capitalista tende sempre a procurar lucros máximos, o lucro não pode advir somente da exploração da mão-de-obra dos proletários, até porque existem limites, inclusive, políticos. Assim, nessa fase imperialista do capitalismo os lucros também foram obtidos através:

1. Da fixação de um preço superior ao preço do mercado (pois, os grandes monopólios podiam fixar um preço, ao contrário do período de capitalismo concorrencial onde a empresa tendia a aceitar os preços de mercado);
2. Da apropriação por parte dos monopólios de parte da mais-valia de setores não monopolizados (uma vez que podem impor aos setores não monopolizados preços inferiores ao valor das mercadorias);
3. Dos favores que os monopólios recebiam do Estado.

Apesar dessas características centrais do capitalismo monopolista, é preciso destacar que ele não se desenvolveu de igual maneira em todos os países e momentos históricos. Assim, para fins didáticos essa Fase Monopolista também será subdividida em três outros momentos<sup>8</sup>: a fase clássica; os anos dourados e o capitalismo contemporâneo (NETTO; BRAZ, 2006).

---

<sup>8</sup> Alertamos mais uma vez para o fato de que essa cronologia é puramente para fins didáticos. Assim, importa-nos destacar que apesar de toda a transformação vivenciada por cada um desses períodos, todo esse estágio do capitalismo se desenvolve sob a égide dos monopólios o que ainda está em vigência no século XXI (NETTO; BRAZ, 2006).

### **1.1.1 – A Política Social no contexto Clássico do Capitalismo Monopolista**

Esse período denominado de fase clássica do capitalismo monopolista ou imperialista engloba os anos de 1890 até meados de 1940 (NETTO; BRAZ, 2006).

Sabe-se que ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX as idéias liberais foram perdendo hegemonia. Contribuíram para isso muitos acontecimentos, dentre os quais podemos destacar: o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais importantes, como o parlamento, obrigando a burguesia a reconhecer alguns direitos políticos e sociais a vários segmentos; a Revolução de 1917 que fortaleceu o movimento operário internacional; o processo de concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor; e a grande crise de 1929 (Crack da Bolsa de Nova York) que contribuiu para mostrar as elites político-econômicas os limites do mercado ao ser deixado ao sabor de seus supostos movimentos naturais. Assim, ocorre em paralelo à Revolução Socialista de 1917 uma forte crise econômica que se alastrou para os outros países, gerando desemprego em massa e uma crise de legitimidade política do sistema capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Nesse contexto de grave crise do sistema capitalista observou-se que além de não poder confiar somente no mercado, o sistema não agüentaria uma nova crise. Assim, esboçaram-se nesse período três principais saídas: a opção fascista, a liberal-burguesa e a socialista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A opção fascista continha seus limites na medida em que explorava ao máximo a mão de obra dos trabalhadores e não cedia a nenhuma de suas reivindicações, assim, acreditava-se que essa opção não sobreviveria tanto tempo, devido às contestações operárias. O projeto socialista, que já estava em curso sob a direção de Stálin, era considerado “uma ameaça” para a hegemonia burguesa; restava então à burguesia remodelar o liberalismo anterior contestando algumas medidas como a idéia do Estado mínimo. Ocorreu desse modo, uma espécie de negação burguesa

do liberalismo ortodoxo, e foi proposta a chamada “Revolução Keynesiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Como esse tipo de intervenção estatal contrariava os dogmas do pensamento liberal-conservador, para o qual o papel do Estado deveria ser mínimo, foi necessário um suporte teórico que argumentasse tal intervenção e o principal responsável por essa inovação foi Keynes (NETTO; BRAZ, 2006).

Esperando entender a crise de 1929, Keynes defendeu a intervenção estatal com objetivo de reativar a produção. Nesse sentido, “Keynes é absolutamente sintonizado com seu tempo, perseguindo portas de saída capitalistas para a crise do próprio capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 84).

A política keynesiana apontava para a necessidade de uma série de medidas para amortecer a crise como: a planificação da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do controle de preços; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. Nesse sentido, alguns autores colocam que a doutrina Keynesiana forneceu as bases para a implantação inovadora da mais durável forma de regulação da atividade econômica que o sistema capitalista conheceu (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; PEREIRA, 2002).

Assim, a expansão e posterior consolidação das políticas sociais acontecem no período após a crise de 1929-1932 e em especial após a Segunda Guerra Mundial, fase também marcada pela maturação do capitalismo. Viveu-se cerca de 30 anos períodos de forte expansão, com altas taxas de lucro e de ganhos de produtividade para as empresas e em contrapartida o crescimento das políticas sociais para os trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

### **1.1.2 – A Política Social no contexto dos Anos Dourados**

Os anos dourados da economia imperialista iniciaram-se no fim da 2ª Guerra Mundial encobrendo os períodos históricos até início dos anos 70 (NETTO; BRAZ, 2006).

Como já abordamos, o período posterior à 2ª Guerra Mundial foi marcado, em seus primeiros 30 anos, por um movimento de expansão capitalista onde se ergueu o Estado de Bem-Estar em alguns países do mundo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Esse foi o período de maior intensidade na instauração de políticas sociais, principalmente as de seguridade social. Foi um contexto de reconstrução das economias nacionais Européias onde a classe trabalhadora estava fortemente mobilizada, com crescimento da base social dos partidos de ideário socialista, motivado pela sensação de forte insuficiência do capitalismo e pela presença da União Soviética entre os países vencedores da guerra. Além disso, a última metade da década de 1940 foi palco de um considerável crescimento do socialismo em todo o mundo e as políticas sociais se constituíram em respostas a esse momento (RIZZOTI, 2001).

No que diz respeito ao sistema de proteção social após a Segunda Guerra Mundial, foi inaugurado na Inglaterra, sob a coordenação de William Beveridge e, também implementado nos países do norte europeu, o modelo Beveridgiano de proteção social. Esse modelo era fundado nos princípios de universalidade do atendimento, uniformidade quanto ao montante e modalidade dos benefícios, unificação do aparato institucional e combinação da lógica contributiva e não-contributiva no financiamento do sistema de proteção social, o que o diferencia do modelo de proteção bismarckiano (FERREIRA, 2000).

Todo esse contexto terá por base o keynesianismo agregado ao pacto fordista de produção em massa para o consumo de massa e, dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Para Antunes o fordismo pode ser considerado:

Padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvidos por um proletariado coletivo e de massa, sob forte despotismo fabril (ANTUNES, 2000, p. 19).

Nesse período, o keynesianismo e o fordismo associados constituíram-se em bases para o processo de acumulação acelerada de capital no pós-45, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que saiu da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar (HARVEY, 2001).

Mas, é claro que essas condições econômicas não são suficientes para explicar a consolidação das políticas sociais. As condições políticas e culturais também tiveram grande importância na medida em que, para que as altas taxas de lucro e a superexploração dos trabalhadores continuassem a acontecer, era necessário certa negociação entre as classes. Além disso, imperava uma cultura consumista de mercado em massa e consumo em massa, sustentado pelo modo fordista de produção. Assim, não podemos negar que houve naquele momento uma melhoria de vida significativa para a maioria dos trabalhadores, com acessos de consumo e lazer, coisas que quase inexistiam no período anterior (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Além disso, havia uma sensação de estabilidade no emprego o que enfraqueceu as lutas operárias fazendo com que muitos acreditassem na possibilidade de existir alguma igualdade em pleno processo de acumulação capitalista. Ainda é preciso ressaltar que muitos perderam a identidade com o projeto socialista, sobretudo após 1956, quando são conhecidos os crimes de Stálin na então União soviética. Essas questões somadas à capacidade de regeneração do capitalismo com base no keynesianismo-fordismo constituíram os processos que deram fôlego aos anos de ouro do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Assim, partidos social-democratas formados desde fins do século XIX conduziram seus projetos de reforma do capitalismo e não de revolução. Desse processo resultou a possibilidade política e econômica do que se conheceu como o Estado de Bem-Estar ou Welfare State. De acordo com Behring e Boschetti (2006) essa possibilidade histórica fez com que muitos trabalhadores abrissem mão de um projeto mais radical, em favor de conquistas e reformas imediatas, incluindo-se aí os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais.

Daí depreende-se que não houve uma ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. De acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 63)

[...] houve sim uma mudança profunda na perspectiva de Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais. Não se trata, então, de estabelecer uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado social, mas sim de chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

Entretanto, os anos de ouro do capitalismo começaram a se exaurir no final dos anos 1960. As dívidas públicas e privadas cresceram e ocorreu a primeira grande recessão com a alta dos preços do petróleo em 1973-1974, o que dava os sinais de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca havia se realizado efetivamente. Dessa forma, as elites começaram a culpar o Estado pela crise do capitalismo, pois, passaram a questionar a ação estatal naqueles setores que não eram de seu interesse como as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006)

### **1.1.3 – A Política Social no contexto do Capitalismo Contemporâneo**

Esse momento histórico diz respeito ao contexto de meados da década de 70 até os dias atuais. Como afirmamos nas reflexões anteriores, em fins dos anos 1960 a fase expansiva do capitalismo começou a dar seu sinal de esgotamento rompendo com o pacto keynesiano-fordista e com o desenho social-democrata das políticas sociais em alguns países (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Assim, na década de 1970 surgiram profundas crises do sistema capitalista esgotando com o padrão de crescimento anterior.

Sobre esse processo Behring e Boschetti (2006, p.124,125) relatam:

Se os anos de ouro comportaram algumas reformas democráticas, o que incluiu os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais, o período que se abre é contra-reformista, desestruturando as conquistas do período anterior, em especial os direitos sociais. Estes são processos imbricados e interdependentes no seio da totalidade concreta, que é a sociedade burguesa contemporânea, e que configuraram a reação burguesa a crise global do capital.

De acordo com Netto e Braz (2006) a ilusão dos Anos Dourados foi enterrada em 1974-1975 quando uma recessão generalizada envolveu as grandes potências imperialistas e a que se seguiu outra, em 1980-1982, na qual se constatou que as “taxas de lucro voltaram a descer ainda mais”.

Veja, que estamos diante de dois processos conflitantes: de um lado, a classe burguesa, percebeu a crise do sistema capitalista e começou a desenvolver medidas para salvar o capital. De outro, observa-se a classe trabalhadora reivindicando não somente melhorias salariais, mas ainda contestando a organização da produção nos moldes taylorista-fordistas (NETTO; BRAZ, 2006).

Em face desse contexto, o capital monopolista formulou e implementou um conjunto de respostas articuladas sobre um tripé: a financeirização; a reestruturação produtiva e a ideologia neoliberal (NETTO; BRAZ, 2006).

Com relação a esse primeiro elemento Netto e Braz (2006, p. 232) colocam:

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores – tornaram-se predominantemente especulativas. Os rentistas e os possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas) extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários – e só descobrem isso quando, nas crises do “mercado financeiro”, papéis que, à noite “valiam X, na bela manhã seguinte passam a “valer – X” ou, literalmente, a não “valer” nada.

Por sua vez, no domínio da produção percebeu-se o esgotamento da produção rígida presente nos modos tayloristas/ fordistas e instaurou-se a acumulação flexível (HARVEY, 1993).

Para Harvey (1993) a acumulação flexível apóia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se também pelo surgimento de setores de produção novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Foi à base dessa flexibilidade que se instaurou o processo de reestruturação produtiva que incorporou intensivamente novas tecnologias resultando, inclusive, na redução pela demanda de trabalho vivo. A diminuição dos postos de trabalho se configurou como um grande problema a ser enfrentado trazendo conseqüências importantes para os trabalhadores e trabalhadoras que aos poucos vêm perdendo a dimensão coletiva da luta para além das demandas particulares de alguns setores (NETTO; BRAZ, 2006).

As tentativas de resolver os problemas gerados pela crise do capitalismo foram responsáveis por modificações importantes no campo do trabalho com a introdução de novas tecnologias e aumento da exploração da classe operária. Assim, o “mundo do trabalho” sofreu transformações em sua estrutura produtiva, sindical e política. Além disso, Antunes (2005, p. 15) afirma: “a classe que vive do trabalho sofreu a mais aguda crise deste século, que atingiu não só a sua materialidade, mas teve profundas repercussões na sua subjetividade e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua forma de ser”.

Nesse sentido, assistimos a uma nova fase de expropriação da mão-de-obra onde a reestruturação produtiva a partir do modelo de produção criado pelos japoneses, o toyotismo, precariza ainda mais a situação dos trabalhadores (as). Segundo Antunes (2000) o toyotismo expressa uma forma particular de expansão do capitalismo monopolista do Japão e que foi incorporado por outros países, cujos traços principais são: produção flexível, existência de grupos ou equipes de trabalho utilizando-se crescentemente da microeletrônica e da produção informatizada. Nesse processo a produção é bastante heterogênea, os estoques são reduzidos e há forte processo de terceirização e precarização do trabalho.

Como nos aponta Zibas (1997) a reestruturação produtiva através do modelo toyotista, hoje predominante, tenta esconder a falácia do sistema capitalista envolvendo os trabalhadores em práticas ditas “participativas” e de voluntariado dificultando a mobilização da classe trabalhadora. A precarização das relações de trabalho incidem de maneira ainda mais violenta sobre as mulheres e crianças vítimas da grande exploração atual. Devemos destacar que

A presença feminina no mundo do trabalho nos permite acrescentar que, se a consciência de classe é uma articulação complexa, comportando identidades e heterogeneidades, entre singularidades que vivem uma situação particular no processo produtivo e na vida social, na esfera da materialidade e da subjetividade, tanto a contradição entre o indivíduo e sua classe, quanto aquela que advém da relação entre classe e gênero, tornaram-se ainda mais agudas na era contemporânea. A classe-que-vive-do-trabalho é tanto masculina quanto feminina. É portanto, também por isso, mais diversa, heterogênea e complexificada. Desse modo, uma crítica do capital, enquanto relação social, deve necessariamente apreender a dimensão de exploração presente nas relações capital/trabalho e também aquelas opressivas presentes na relação homem/mulher, de modo que a luta pela constituição do gênero-para-si-mesmo possibilite também a emancipação do gênero mulher (ANTUNES, 2005, p. 54).

Também não devemos nos esquecer que esta “degradação do mundo do trabalho” imbricou-se com o destroçamento do sistema de proteção social em todo o mundo. E para legitimar suas estratégias, o capital fomentou a divulgação de um conjunto ideológico que se difundiu sob a designação de neoliberalismo. Foram difundidas teses e idéias conservadoras defendidas desde os anos de 1940 pelo economista austríaco Hayek.

De acordo com Netto e Braz (2006) a ideologia neoliberal compactua com uma concepção de ser humano calculista, egoísta e competitivo, sendo a sociedade vista como um meio onde o indivíduo pode realizar seus propósitos privados. Essa ideologia, difundida de forma especial a partir dos anos 80, reacendeu a posição de que cada um é responsável por si e de que todos são iguais para alcançar os propósitos desejados.

Por isso, o Estado não deveria intervir na sociedade fazendo com que cada um buscasse aquilo que lhes é necessário. Esse argumento foi essencial para que muitos acreditassem na necessidade de “diminuir” o Estado, principalmente no que diz respeito às políticas sociais. Sobre isso Netto e Braz (2006, p. 227) afirmam: “na verdade, ao proclamar a necessidade de um Estado mínimo, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital”.

Assim houve mudanças profundas nas políticas sociais no século XXI nos países capitalistas centrais. As políticas sociais seguiram-se em um processo de grande restrição, focalização e seletividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Desse modo, as políticas sociais no Brasil sofreram os reflexos de todos os elementos citados e discutidos acima. Nesse sentido, faz-se necessário uma reflexão sobre as políticas sociais no contexto brasileiro tendo em vista que apesar de sofrer alguns reflexos do contexto mundial, o Brasil configura-se como um país que possui suas particularidades. Particularidades essas que incidem diretamente em suas políticas sociais e, em especial, na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

## **1.2 - As Políticas Sociais no Contexto brasileiro**

Dado todo esse contexto internacional devemos refletir sobre a emergência das políticas sociais no Brasil. Nesse sentido, de acordo com Pereira (2006) as políticas sociais brasileiras foram amplamente influenciadas pela conjuntura internacional. Assim, ao analisar as particularidades brasileiras a autora aponta que não se pode perder de vista que, diferentemente dos países capitalistas avançados, no Brasil a política social nasceu totalmente atrelada a dependência econômica e ao domínio colonialista, o que lhe impõe várias dificuldades.

O Brasil serviu à acumulação originária de capital dos países centrais e tinha uma economia que se organizava para fora. Desse modo, constituiu-se como um país marcado pela ausência de compromisso com a defesa de direitos dos sujeitos que aqui viviam (e ainda vivem), fato fundamental para entendermos a formação das políticas sociais em nosso país. Assim, o surgimento da política social no Brasil não acompanhou o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Pois, não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, com partidos e organizações fortes. A questão social, que já estava presente em um Brasil com brutas manifestações do pauperismo, se colocou de forma ainda mais aguda após o fim da escravidão, já que houve uma dificuldade de incorporação da mão-de-obra escrava no mercado de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Desse modo, a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente em situações de pleno emprego, de serviços universais e não conseguiu assegurar uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de situações de extrema pobreza. Além disso, verifica-se que, paradoxalmente, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos de regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Segundo Pereira (2006) isso pode ser explicado, principalmente, por três motivos: a) os governos autoritários procuravam mostrar serviço para justificar sua ação interventora, anunciada como revolucionária; b) pela necessidade de se encobrir a dureza do regime de exceção; c) para distribuir bens e serviços e não o poder.

Esse fato foi certamente uma marca para as políticas sociais brasileiras, que têm como características principais: a ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira. É por isso que o caso brasileiro configura-se como um misto na combinação elaborada por Esping Andersen (a partir de estudos já realizados por Titmuss). Essa combinação seria de modelos liberais (intervenções públicas tópicas e seletivas) com modelos conservadores (onde existe a adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais) acrescentada de modelos da social democracia (em que estabelece esquemas universais e não contributivo de distribuição de benefícios e serviços) (PEREIRA, 1994).

É preciso ressaltar ainda que todas essas características foram mescladas às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de grande tradição no nosso país (PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, alguns autores apontam que nunca houve em nosso país um sistema de Welfare nem um pleno keynesianismo em políticas sociais. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, configurando-se em políticas "categoriais", ou seja, tem como alvo certas categorias específicas da sociedade como trabalhadores, crianças, idosos (as) (FALEIROS, 2004). E isso fica explícito em nossa pesquisa que trata de uma política social específica para as mulheres.

Para falarmos um pouco mais sobre a emergência das políticas sociais no Brasil recorreremos a um recurso didático utilizado por Pereira (2006) que é a divisão da história das políticas sociais brasileiras em cinco períodos: o laissez-fariano; o populista; o tecnocrático-militar; o de transição para a democracia liberal e o neoliberal.

### **1.2.1 – As Políticas Sociais brasileiras no período Laissez-fariano**

Essa fase corresponde aos períodos anteriores a 1930 caracterizados por uma economia agro-exportadora e pela ausência de planejamento social. Quem geria a provisão social era o mercado, a iniciativa privada não mercantil e a polícia, tendo em vista que a questão social era concebida como “caso de polícia” e as respostas do Estado limitavam-se a reparações emergenciais (PEREIRA, 2006).

Segundo Behring e Boschetti (2006) até 1887 (dois anos antes da Proclamação da República no Brasil) não se registra nenhuma legislação social em nosso país. Foi somente no ano de 1888 que surgiu a criação de uma Caixa de Socorro para a burocracia pública. Já em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito a pensão e a 15 dias de férias, o que se estendeu aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, houve a primeira legislação para a Assistência a Infância no Brasil, regulamentando o trabalho Infantil, mas que não era cumprido. E em 1892, os funcionários da Marinha adquiriram o direito à pensão.

Outras medidas sociais dessa fase foram: em 1923 a Criação dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde; a criação do Código Sanitário e a implementação da Lei Eloy Chaves. Em 1927 foi criado o Código de Menores. No âmbito da saúde, as estratégias de ação coletiva foram assumidas por autoridades locais por força de situações calamitosas, como as epidemias. No campo da educação, a rede escolar mostrava-se a serviço da elite e no terreno da habitação as medidas mais significativas foram assumidas pelas empresas industriais (construção de vilas operárias, creches, restaurantes) como mecanismo extra-econômico de reforço à reprodução da força de trabalho e as estratégias de rebaixamento do salário do trabalhador. Podemos observar nesse momento uma política social na qual nem um mínimo ínfimo de renda era contemplado, ou seja, uma política social do laissez-faire.

## **1.2.2 – As Políticas Sociais brasileiras no Período Populista/Desenvolvimentista**

Esse foi um período amplo na história da sociedade brasileira compreendendo a década de 1930 até 1964 quando eclodiu a ditadura militar. Comporta assim, algumas similitudes, mas, em contrapartida algumas singularidades.

A principal característica desse momento foi a passagem de uma economia agro-exportadora para a urbano-industrial. É fato que, a questão social não era mais considerada como "questão de polícia", mas também não foi incorporada como prioridade do governo, tal como a política econômica (PEREIRA, 2006).

Segundo Rizotti (2001, p. 43)

O enfrentamento à questão social havia se tornado, definitivamente, uma bandeira e uma necessidade do regime pós-revolucionário na década de 1930: o caminho ao poder galgado pela nova elite emergente requeria, ainda que de modo centralizador e seletivo, a ação social do Estado para proporcionar a qualificação da força de trabalho e o desenvolvimento econômico correspondentes ao processo de industrialização que se instaurava no país.

Desse modo, a partir da década de 30, mais especificamente, as políticas sociais destinaram-se à regular os conflitos que emergiram com o novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do Governo (RIZOTTI, 2001).

Entre 1930 a 1937 esteve em cena o Presidente Getúlio Vargas e o seu governo demonstrava uma ausência de planificação central. A política social brasileira foi encampada pelo Estado, e funcionava como uma espécie de barganha populista entre o Estado e parcelas da sociedade, onde a questão social era vista de forma despolitizada. Após 1937 até 1945 viveu-se o governo ditatorial de Getúlio Vargas. Tal governo foi marcado pela Segunda Guerra Mundial na qual o Brasil entrou como aliado dos Estados Unidos em troca de parte do financiamento necessário para a construção da Usina de Volta Redonda. Assim, em 1944 partiram para a Guerra as primeiras tropas da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Foram implantadas duas grandes empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia

Siderúrgica Nacional. O Estado Novo também representou um período de práticas autoritárias e de controle dos trabalhadores e de seus sindicatos, pregando a conciliação nacional entre trabalhadores e empresários (PEREIRA, 2006).

Segundo Faleiros (2004) Getúlio Vargas, apresentava em seus argumentos a idéia de colaboração entre patrões e empregados para apresentar as políticas sociais. Ele acreditava que essas políticas diminuiriam as disputas e os conflitos entre empregadores e empregados pela garantia de uma "proteção social" em casos de perda do trabalho. Podemos perceber como já foi assinalado na discussão que fizemos sobre a política social no contexto mundial que essa idéia de proteção social e de "colaboração" entre Estado, patrões e empregados também serviu de justificativa ao presidente Bismarck da Alemanha na implantação do primeiro sistema previdenciário estatal em 1871. Ainda é preciso demarcar que essa ideologia da colaboração visa dar o sentimento de segurança aos mais desprotegidos da sociedade. Assim, nesse discurso a sociedade foi dividida entre fracos e fortes, ricos e pobres, escondendo a real divisão das classes, isto é, escamoteando as divisões mais profundas existentes na sociedade onde os sujeitos não ocupam o lugar de "fraco" ou "forte", mas sim de exploradores e explorados, dominantes e dominados (FALEIROS, 2004). Desse modo, podemos visualizar no quadro a seguir as principais medidas desses períodos:

<b>Governo</b>	<b>Medidas</b>	<b>Datas</b>
<b>Getúlio Vargas (1930 – 1937)</b>	Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.	1930
	Criação do Ministério da Educação e Saúde	1930
	Criação da carteira de trabalho	1932
	Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão	1933
	Promulgação da Constituição Federal de 1934 (As mulheres adquiriram o direito de votar. Houve o reconhecimento de alguns direitos trabalhistas como o salário mínimo, jornada de trabalho não superior a 8 horas diárias, férias remuneradas, etc).	1934
	Instituição do salário mínimo	1936
<b>Getúlio Vargas (1937 – 1945)  Governo Ditatorial</b>	Imposição da Constituição Federal de 1937	1937
	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)	1940
	Criação da Companhia Siderúrgica Nacional	1941
	Criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)	1941
	Criação do Departamento Nacional da Criança	1942
	Criação do Serviço Social da Indústria (SENAI);	1942
	Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)	1942
	Criação da Companhia Vale do Rio Doce	1942
	Promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	1943
	Criação da Lei Orgânica do Ensino Comercial	1943

**Quadro 1- Algumas ações desenvolvidas entre 1930 a 1945.**

Ao final do Governo Ditatorial de Vargas assumiu o governo o general Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) dando início a uma fase conhecida como de redemocratização. Procurando combater a inflação, Dutra buscou coordenar os gastos públicos dirigindo os investimentos para setores prioritários. Nasceu o Plano SALTE sigla que corresponde aos objetivos do plano que era investir em saúde, alimentação, transporte e energia (PEREIRA, 2006).

Entre 1950 a 1954 Vargas reassumiu o governo por meio de eleições diretas. Nesse momento houve uma ênfase no planejamento central, com resgate da retórica nacionalista, em oposição ao liberalismo burguês de Dutra. Mas a ação planejadora ficou centrada na economia. O salário mínimo após 8 anos de congelamento foi aumentado, sem, contudo recuperar as perdas salariais. Houve também o incentivo ao crescimento e a diversificação industrial, o que explica, em parte, a criação das grandes estatais (PEREIRA, 2006).

No governo Kubitschek (1956 a 1961) a meta econômica permaneceu como prioritária. Além disso, o governo teve como objetivo atrair capital estrangeiro para o país, consolidando assim o capitalismo dependente nacional. Para cumprir com o lema desse governo "Crescer 50 anos em 5" foi criado o Plano de Metas, um programa de governo que priorizava cinco setores fundamentais: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Nesse período, a política social foi vista como um instrumento para o investimento em capital humano, como ocorreu com a inclusão da educação no Plano de Metas. A interferência dos órgãos internacionais também foi uma constante nesse governo, com destaque para as agências norte-americanas. Além disso, as obras faraônicas acabavam por neutralizar as escassas gestões governamentais no campo das políticas sociais (PEREIRA, 2006). Algumas medidas realizadas nos governos citados podem ser vistas no quadro abaixo:

<b>Governos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Datas</b>
<b>Governo Dutra (1945-1950)</b>	Promulgação da Constituição Brasileira de 1946	1946
	Extinção do Partido Comunista Brasileiro	1947
<b>Governo Getúlio Vargas (1950-1954)</b>	Criação do Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e social – BNDE	1952
	Criação da Petrobrás	1953
	Proposta de Criação da Eletrobrás	1954
<b>Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)</b>	O Partido Comunista foi mantido na ilegalidade	-
	Início da Construção da Usina Hidrelétrica de Furnas	1958
	Início da Construção da Usina Hidrelétrica de Três Marias	1958
	Criação da SUDENE;	1959
	Criação de Brasília	1960
	Instituição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	1960

**Quadro 2 - Algumas ações desenvolvidas entre 1946 a 1960.**

Na sucessão de Juscelino, Jânio Quadros ganhou as eleições para a presidência e assumiu o governo com João Goulart, vice-presidente. Contudo, em 25 de agosto de 1961 Jânio renunciou ao cargo de presidente da República ficando apenas 6 meses no poder. De acordo com a Constituição da época, com a renúncia de Jânio Quadros, a presidência deveria ser ocupada pelo vice-presidente João Goulart. Este, porém, estava em viagem oficial para a China comunista e então, o cargo foi ocupado por Ranieri Mazzilli presidente da Câmara dos deputados. Houve uma série

de estratégias para que Goulart não assumisse a presidência, pois, este era visto como "um perigoso comunista". Contudo, em 7 de setembro de 1961 João Goulart tomou posse de seu cargo (COTRIM, 1999).

Este foi um período de grande estagnação econômica, herdada dos períodos anteriores, de grande endividamento externo e intensa mobilização das massas em busca de reformas socioeconômicas. A estratégia socioeconômica desse governo foi formalizada através do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, organizado por Celso Furtado, ministro do Planejamento. Esse plano tinha como objetivos: promover melhor distribuição das riquezas nacionais, atacando os latifúndios improdutivos para defender interesses sociais; encampar as refinarias particulares de petróleo; reduzir a dívida externa brasileira; diminuir a inflação e manter o crescimento econômico sem sacrificar exclusivamente os trabalhadores. Apesar de curto, o governo de Goulart apontou para uma proposta mais progressista de política social e uma intenção de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas, o que levou a uma rearticulação da burguesia industrial com a classe média contra Goulart e a instauração de um regime militar (COTRIM, 1999).

<b>Governo</b>	<b>Medidas</b>	<b>Datas</b>
<b>Governo de João Goulart (1961- 1964)</b>	Criação da Lei de diretrizes e Bases da educação	1961
	Surgimento do Movimento de Educação de Base (MEB)	1961
	Instituição da Lei de 13º salário	1962
	A criação do Estatuto do Trabalhador Rural	1963
	Criação da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG);	1963
	Salário Família para trabalhadores urbanos	1963
	Programas de alfabetização de adultos	-

**Quadro 3 – Algumas ações desenvolvidas entre 1961 a 1963**

Desse modo, podemos visualizar que a questão social, apesar de não ser mais vista como “caso de polícia” foi muitas vezes alvo de barganhas populistas e sobrepujadas às políticas econômicas. Além disso, as políticas desenvolvidas não romperam com o laissez-faire, apesar do projeto progressista no Governo de Goulart (PEREIRA, 2006).

### **1.2.3 – As Políticas Sociais brasileiras no Período Tecnocrático - Militar**

Esse período corresponde às décadas de 1964 à 1985 que foi marcada por um capitalismo monopolista e pelo regime ditatorial onde a questão social era enfrentada por um misto de repressão e assistência (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O advento da ditadura militar no Brasil modificou significativamente a conjuntura política e social do país, antes favorável ao crescimento dos movimentos sociais. O regime que se estabeleceu implantou uma forte repressão a toda espécie de mobilização popular, relegando as lutas sociais em curso ao plano da ilegalidade (RIZOTTI, 2001).

De uma forma geral, as principais características do período são: direção política autoritária; planejamento direto; racionalização burocrática; supremacia do saber técnico sobre a participação popular; menosprezo pelas massas, valorização do capital estrangeiro; esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos; arrocho salarial e proibição de greves (PEREIRA, 2006).

Houve uma grande modificação no conteúdo do Estado que passou a ter uma organização tecnocrática e centralizada fundada num pacto de dominação. A política social apareceu como uma extensão da política econômica e como uma “cortina de fumaça” para encobrir as verdadeiras intenções de um regime que relutava sair de cena (PEREIRA, 2006).

Os recursos e os serviços das políticas sociais no país ficaram centralizadas no âmbito do Governo Federal implicando em um esvaziamento das ações e responsabilidades dos governos regionais e locais, com a ausência de Estados e municípios na execução das políticas públicas. Desse modo, o momento vivenciado redundou na exclusão da participação popular em qualquer forma de controle sobre as políticas sociais desenvolvidas. Movimentos sociais, sindicatos e partidos

políticos foram aliados do processo de discussão e avaliação das políticas, reforçando-se ainda mais o caráter tecnocrático de sua gestão (ROZOTTI, 2001).

Entre 1964 a 1966 instaurou-se no Brasil o governo Castelo Branco, que instituiu o modelo autoritário, rompendo com a prática populista/desenvolvimentista anterior. O governo declarou-se inimigo feroz das idéias socialistas ou comunistas e promoveu forte repressão aos movimentos sociais. Nesse período foi decretado a Ato Institucional (AI) nº 2, que conferia mais poderes ao presidente para cassar mandatos e direitos políticos e que extinguiu todos os partidos políticos que existiam criando apenas dois: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nesse mesmo governo também foram decretados o AI- 3 e o AI- 4. O Ato institucional nº 3 estabelecia o fim das eleições diretas para governadores e prefeitos das capitais e o ato institucional nº 4 dava ao governo poderes para elaborar uma nova Constituição. Produziu-se então a Constituição de 1967, com o principal objetivo de fortalecer o poder do presidente e enfraquecer o legislativo e o judiciário (COTRIM, 1999).

Já de 1967 à 1969 iniciou-se o governo de Costa e Silva, que afirmou o modelo autoritário e preparou o caminho para a sua continuidade. Diante das pressões da sociedade contra o regime militar o governo reagiu decretando o AI-5 que conferia ao presidente da República poderes totais para reprimir e perseguir as oposições. A partir de 1967 a política social deixou de se configurar como um simples complemento e passou a ter como objetivo prioritário atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal. Eram serviços públicos na sua gestão e privados, na execução. No final desse período, a política social passou a ser intensificada, não como resposta às necessidades sociais, mas como via de reaproximação do Estado com a sociedade (PEREIRA, 2006).

No governo Médici (1970-1973) o modelo de desenvolvimento instaurado pelo regime militar apresentou seus primeiros sinais de esgotamento. Como o desenvolvimento brasileiro estava condicionado a toda uma conjuntura internacional, logo que o preço do petróleo começou a aumentar (1973) o mercado internacional e, conseqüentemente a economia brasileira sofreu grande impacto. O fim do “milagre

econômico brasileiro” já podia ser sentido nos últimos anos da década e, no período de 1977 a 1982, agravaram-se as condições gerais de vida da população (RIZOTTI, 2001).

Entre 1974 a 1979 o contexto brasileiro vivenciou o início da abertura política sob os comandos do governo Geisel. O início da abertura política associada à pauperização da população brasileira fez ressurgir, com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação<sup>9</sup> (RIZOTTI, 2001). De acordo com essa autora:

Em 1979, aconteceu em São Paulo e em Belo Horizonte o movimento das favelas. Nestas mesmas cidades, no período subsequente, somaram-se a este os movimentos de luta por creche. O transporte coletivo também foi motivo para manifestações em muitas cidades brasileiras e obteve grande repercussão até mesmo entre os setores patronais, pois desempenhava função estratégica na determinação das possibilidades de recrutamento da força de trabalho pelas empresas. Em 1982, o Movimento Contra a Carestia ganharia expressão nacional, reunindo sob suas bandeiras amplas reivindicações populares e promovendo mobilização em todo o território nacional (RIZOTTI, 2001, p. 49).

O governo Figueiredo estabelecido em 1980 participou da continuidade da abertura política. Esse momento foi marcado por uma forte agudização da Questão Social, sendo também identificado como “década perdida”. A diminuição dos gastos sociais, acompanhada de gradual redução da importância da política social no planejamento e gestão estatal também foram marcas do período. Esse quadro provocou aumento do desemprego e da pobreza e queda real dos salários, assim, como dificuldade da capacidade governamental de apresentar respostas políticas (PEREIRA, 2006).

Vários foram os movimentos que passaram a lutar fortemente para a abertura democrática. E preconizando o confronto organizado contra a política econômica governamental, o movimento sindical protagonizou, no principal centro econômico do país, as greves que contribuiriam para o esgotamento final da legitimidade do regime militar (RIZOTTI, 2001). Assim, formulamos no quadro a seguir algumas medidas do período tecnocrático militar:

---

<sup>9</sup> Não desconhecemos a importância e a presença dos movimentos sociais em toda a história do Brasil. Sabemos que, mesmo nos períodos mais autoritários, os movimentos não se findaram. Muitos se encontravam às escondidas e/ou eram presos e torturados por lutarem contra o regime militar. No que diz respeito ao movimento feminista e de mulheres, abordaremos mais detalhadamente no capítulo 2.

<b>Governos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Datas</b>
<b>Governo Castelo Branco (1964-1967)</b>	Implantação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)	1964-1966
	Banco Nacional de Habitação	1964
	Decreta-se o Ato Institucional nº 2	1965
	Criação da Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (Funabem)	1965
	Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS);	1966 1966
<b>Governo Costa e Silva (1967-1969)</b>	Plano estratégico de desenvolvimento (PED)	1967
	Decretação do AI-5	1968
<b>Governo Médici (1969-1974)</b>	Programa de METAS e Bases para a ação do Governo	1970-1973
	I Plano Nacional de desenvolvimento (I PND);	1972-1974
	Programa de Integração Nacional (PIN);	1970
	Programa de Integração Social (PIS);	1970
	Programa de formação do patrimônio do servidor público (PASEP);	1970
	Instituição do PROTERRA	1971
	Instituição do FUNRURAL	1971
	Extensão da Previdência aos trabalhadores rurais	1971
	Incorporação na Previdência dos trabalhadores domésticos com caráter compulsório	1972
	Inauguração da Rodovia Transamazônica	1972
	Incorporação na Previdência dos autônomos	1973
	Salário Maternidade	1973
Renda mensal vitalícia	1974	
<b>Governo Geisel (1974-1979)</b>	Programa Nacional de desenvolvimento de comunidades rurais (PRODECOR)	1975
	Criação do programa Nacional de Centros Sociais urbanos (CSU);	1975
	Unificação do PIS com o PASEP	1975
	Sistema Nacional de Emprego (SINE);	1975
	Início da construção da Hidrelétrica de Itaipu	1975
	Pacote de Abril	1977
	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)	1977
	Estatuto da Terra	1979
	II Plano Nacional de desenvolvimento (PND)	1975-1979
	Extinção do Ato Institucional nº 5	1978
	Início da Construção da Hidrelétrica de Tucuruí	1979
<b>Governo Figueiredo (1979-1985)</b>	III Plano Nacional de Desenvolvimento	1979-1985
	Criação do Partido dos Trabalhadores	1980
	Criação da Central única dos Trabalhadores (CUT)	1985
	Criação da Confederação Brasileira de Aposentados e pensionistas (COBAP)	1985

**Quadro 4 - Algumas ações desenvolvidas entre 1964 a 1985**

## **1.2.4 – As Políticas Sociais brasileiras no Período de transição para a democracia liberal**

Este período também é conhecido como o período de “transição democrática” ou “Nova República” e tem como ponto central a análise do governo Sarney que tomou posse em 1985, após a morte de Tancredo Neves, perdurando até 1990, pois o governo Sarney durou cinco anos (COTRIM, 1999).

Segundo Rizotti (2001) o contexto político e econômico da primeira metade dos anos 80 recolocou a questão social na agenda pública da sociedade brasileira. O esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior aprofundou ainda mais a crise econômica e social vivenciada.

De acordo com Pereira (2006) pode-se destacar como principais iniciativas no governo Sarney: os subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego, preparado em 1985; o Programa de Prioridades Sociais para 1985 e 1986, e o Plano de Metas para 1986-1989. Também foi confeccionado o relatório elaborado pelo grupo de trabalho para a reestruturação da Previdência Social. Esse relatório apresentou uma proposta ampla de Seguridade Social de estilo Beveridgiano que entendia que todos os cidadãos teriam direito a um conjunto mínimo de direitos sociais independente da sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços ofertados (PEREIRA, 2006).

No biênio 1985-1986 as principais iniciativas de conteúdo econômico-social adotadas pelo governo Sarney foram:

- o Plano cruzado que, embora heterodoxo, não se contrapôs às ênfases liberalizantes, sustentadas pelo FMI, e não foi capaz de conter a inflação, que retornou no final de 1986 após o descongelamento dos preços;
- o Plano de Metas, concebido como plano de sustentação do crescimento e de combate à pobreza. Contudo, tal plano não passava da contabilização da previsão de gastos de cada área de responsabilidade dos ministérios, sendo as prioridades estabelecidas por eles de forma individualizada;
- a Política emergencial de alimentação;

- criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e lançamento da primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA);
- instituição do seguro-desemprego, precedida de estudos de viabilidade da ampliação da sua cobertura e do valor dos benefícios (PEREIRA, 2006).

Os três últimos anos do governo Sarney foram contemplados com mais dois outros planos de governo, que visavam efetivar a transição de um modelo econômico limitado e excludente para outro mais eficaz e equânime. O primeiro foi o Plano de Controle Macroeconômico, conhecido como Plano Bresser que foi uma das políticas responsáveis pela reprodução da desigualdade social. O outro plano conhecido como “política do arroz e feijão”, pretendia operar cortes dos gastos públicos, especialmente os sociais. Essas políticas de cunho liberal somada às manobras políticas efetuadas por Sarney para se manter no governo (o governo Sarney durou 5 anos) contribuiu para que os velhos estilos de fazer política não fossem esquecidos. É por esse motivo que Pereira (2006) afirma que houve, com Sarney, mudanças de governo, e não de regime.

Contudo a década de 80 contou com a reivindicação de parcelas significativas da sociedade. Assim, a pressão da sociedade pela conquista e efetivação de direitos não deixou que o governo passasse ileso. E assim, obtemos algumas vitórias encampadas pela Constituição Federal de 1988. Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 142)

A constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos. Mas, manteve traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil, a manutenção de prerrogativas do executivo, como as medidas provisórias, a contraditória convivência entre universalização e seletividade o público e o privado. A constituição de 1988 apresentou-se dessa forma como “uma constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares.

Mas, o fato é que apesar dos limites observados na nova Constituição, os brasileiros adeptos da ortodoxia liberal, já em ascensão nos países capitalistas centrais, ficaram assustados e passaram a rotular a Constituição como inviável. Desse modo,

todos os governos, a partir de 1988 procuraram adiar a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais (PEREIRA, 2006).

Para Pereira (2006) a nossa carta magna realmente consagrou muitas conquistas. Na área social, inovou com as novas diretrizes que apontaram a responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; previu a universalização, o controle democrático e a redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais. Além disso, houve um avanço na área da educação e na esfera da Seguridade Social. Houve também a inclusão de mecanismos como o plebiscito, o referendo e os Conselhos.

Entretanto, há que se considerar que nem todos os avanços constitucionais se frutificaram na prática. Eles estão sendo cada vez mais alvos de uma contra-reforma conservadora, iniciada ainda no governo Sarney, e reforçada, a partir de 1990, nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em vista disso, as principais medidas contra-reformistas adotadas entre 1987-1990 foram:

- retorno à prática assistencialista articulada com a posição clientelista e fisiologista, práticas históricas em nosso país, tendo como exemplo disso o Programa de Ação Comunitária;
- a paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento de várias conquistas ou propostas reformistas, tais como: a estagnação do projeto de reforma agrária;
- a redução orçamentária e desmonte institucional na área social, atingindo mais severamente os setores de transporte público, alimentação e reforma agrária;
- franca oposição governamental aos avanços constitucionais, com o uso de manobras que visavam retardar ou dificultar a regulamentação de vários dispositivos da Constituição ou mesmo descumprir esses dispositivos (PEREIRA, 2006).

Foi nesse contexto de grande crise econômica, de regressão política e social, que foi eleito um novo presidente de caráter messiânico cuja principal plataforma era combater os marajás, os corruptos e as mazelas sociais, como veremos a seguir.

### **1.2.5- As Políticas Sociais brasileiras no Período Neoliberal**

Após as crises do sistema capitalista em todo mundo, ressurgiu a tese de que era preciso um novo cenário onde o Estado deveria ser mínimo, o que nos faz lembrar as idéias já apresentadas lá no início do século XVIII por Smith e Malthus e que influenciaram o início das políticas sociais.

Desse modo, a ideologia neoliberal foi incorporada e fortalecida em um momento de mudanças tecnológicas, da derrocada do socialismo real e de enfraquecimento dos partidos e das organizações de esquerda. Assim, imbuídos da idéia de que o Estado não comportava mais “os excessivos gastos” uma das primeiras iniciativas foram os cortes na área social. É preciso ainda salientar que as políticas adotadas acompanharam o receituário do Consenso de Washington<sup>10</sup> impondo para o país uma drástica redução da presença do Estado (PEREIRA, 2006).

É assim que aparece mais fortemente na década de 90 um forte discurso em favor da reforma do Estado. Para Nogueira (2005) o Estado existente precisava ser realmente reformado, pois estava em uma situação de penúria fiscal, atrelado a uma rede de interesses privados, tecnicamente defasado, desprovido de funcionários motivados e sem carreiras profissionais bem delineadas.

Tais determinações fizeram com que muitos não acreditassem na capacidade de pressão sobre o Estado e a população passou a ser incitada a buscar viabilizar-se por si mesmas, no mercado ou na dinâmica comunitária, num contexto de luta pela vida, esforço pessoal e voluntarismo (NOGUEIRA, 2005).

Mas, para Nogueira (2005) a reforma necessária deveria ser uma reforma ético-política e de incorporação de direitos. O que não ocorreu, pois os adeptos à ideologia neoliberal trabalharam para que acontecesse o que Behring (2003)

---

<sup>10</sup> Em novembro de 1989 foi realizada uma reunião entre membros dos organismos internacionais (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos. O objetivo era avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina. E suas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington. Entre as conclusões tiradas podemos destacar a que afirmava que o problema da América Latina não eram as proposições neoliberais, mas sim, a não adoção efetiva das medidas neoliberais como: o corte de gastos públicos, privatizações, entre outros (CARCANHOLO, 1998).

denominou de contra-reforma do Estado. Um Estado despreocupado com as políticas públicas e, principalmente as sociais; ou seja, um Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

Até conceitos importantes que foram incorporadas pela Constituição Federal de 1988 foram deturpados, como o conceito de descentralização, participação e sociedade civil. A descentralização foi fortemente aproximada à noção de democracia, como se só fossem democráticos os espaços descentralizados ou; como se em todos os espaços ditos descentralizados houvesse democracia. Ora, quantas vezes, não observamos espaços que se intitulam como descentralizados, mas, não são democráticos? A descentralização também aparece nos discursos reformistas neoliberais como forma de redução do Estado, uma vez que muitas vezes o Estado repassa atribuições que deveriam ser suas para a sociedade civil. Outras vezes, o problema se dá entre as diversas instâncias governamentais, onde muitas vezes não se sabe quais são as competências do governo Federal, estadual e municipal (NOGUEIRA, 2005).

Percebe-se também uma recuperação nociva das idéias de participação, onde a filantropia, o voluntariado e diversas outras nomenclaturas nesse sentido aparecem como uma forma de participação essencial para a superação das desigualdades sociais. E é por isso que Yasbeck (2004) aponta para um fenômeno já presente entre nós que é a “refilantropização” das políticas sociais.

Todo esse cenário tem como protagonistas aqueles que fazem parte da classe hegemônica e que se mobilizam para manter sua hegemonia reforçando os discursos de culpabilização dos sujeitos e do individualismo, e, difundindo ideologias de que é preciso transferir para a sociedade civil encargos e atribuições do Estado. Mas, o cenário desses acontecimentos também está repleto de pessoas que se voltam para a denúncia e a resistência em nome de direitos sociais como é o caso do movimento feminista.

Todavia, como já apontamos quando resgatamos uma breve história das políticas sociais no contexto mundial após os anos dourados, o capital também formulou respostas específicas para o contexto brasileiro com o intuito de enfrentar a crise.

Veremos que, em nosso país notamos a existência de algumas práticas já realizadas ao nível mundial, mas, que adquirem aqui, características singulares tendo em vista a história específica de nosso país.

No âmbito do mundo do trabalho verificamos algumas tendências. A incorporação do modo toyotista de se gerenciar o trabalho trouxe uma crescente redução dos trabalhadores (as) que antes se consideravam como estáveis em seus locais de trabalho, aumentando expressivamente o contingente de trabalhadores (as) precarizados (as) e terceirizados (as). Nesse sentido, vivenciamos um aumento significativo do trabalho feminino e que tem sido preferencialmente absorvido no universo do trabalho precarizado e desregulamentado. Aliado à essas questões observa-se um nível de desemprego acentuado; a exigência do trabalhador polivalente e uma classe trabalhadora dividida nos mercados de trabalho formal e informal (ANTUNES, 2000). Sabemos que, essas tendências podem ser verificadas em diversos países do mundo, mas, não podemos nos esquecer que no Brasil assume contornos diferenciados principalmente, porque à essa situação alia-se a questão das frágeis políticas sociais existentes no país e o aumento da pauperização da população em um país que não é pobre, e sim desigual.

O primeiro governo do período intitulado de neoliberal foi o de Fernando Collor de Mello. Apesar do discurso eleitoral de matiz social-democrata, Collor logo se mostrou afinado com o ideário neoliberal (PEREIRA, 2006).

Com o impeachment de Collor, em 1993, Itamar Franco assumiu a presidência com todas as mazelas deixadas pelo seu antecessor. Itamar se defrontou com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social que vinha sendo construído desde os anos 30. Com esse legado, somado à falta de um projeto político consistente, o governo Itamar Franco pouco teve a contribuir para a melhoria das condições sociais da nação (PEREIRA, 2006).

Na esfera econômica, o maior feito de seu governo (elaborado por seu ministro Fernando Henrique Cardoso - FHC) foi o controle da inflação por meio do plano real. Embora, inicialmente tenha melhorado a renda dos mais pobres nas regiões

metropolitanas, mais tarde essa melhoria foi deteriorada pelo aumento de juros embutidos nas compras a prazo, do qual valeu-se o Plano Real.

Na área social, merece atenção a aprovação da Lei orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993; e o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (PCFMV) de 1993 que se pautou em três princípios fundamentais: a solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade e a descentralização da provisão social. Esse plano teve como mentor o sociólogo Hebert de Souza o “Betinho”. Contudo, o PCFMV teve vida curta, pois, seus impactos mobilizadores não foram suficientes para alcançar seus complexos objetivos (PEREIRA, 2006).

Terminado o governo Itamar Franco, foi eleito como presidente da República um dos seus ministros: Fernando Henrique Cardoso. Durante o seu primeiro mandato, FHC deu mostras de que tinha abraçado o ideário neoliberal elegendo como principais alvos de governo a redução da participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulamentação do mercado, posturas que iam de encontro aos preceitos constitucionais. Também ficou patente que FHC elegeu a política monetária como a sua prioridade descuidando-se das políticas propriamente econômicas e principalmente sociais (PEREIRA, 2006).

A reorientação neoliberal no governo de FHC seguiu modelos de estreitamento de laços do governo com o FMI que cedia empréstimos enquanto o país seguia prontamente suas receitas. Assim, foram desmontados os direitos sociais sacramentados pela legislação trabalhista, houve o desmoronamento do patrimônio público por meio de um amplo processo de privatizações e a retirada de apoio estatal a importantes setores produtivos, como a agricultura. Pereira (2006) aponta nesse período, a criação do Programa Comunidade Solidária que acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência.

O governo Federal antevendo a reeleição criou também o seu programa de renda mínima de 1997, atrelando-o, igualmente, à obrigatoriedade da escola. Mas, como aconteceu com o Programa Comunidade Solidária, tal ação se sobrepôs às propostas congêneres já implantadas por Estados e municípios (PEREIRA, 2006).

Entretanto, uma vez, reeleito, FHC continuou preso a sua política de estabilização, sendo incapaz de formular uma agenda voltada para ultrapassá-la ou para construir uma proposta de desenvolvimento livre do fundamentalismo neoliberal. Houve assim um agravamento do desemprego e da pobreza e a conseqüente intensificação da questão social (PEREIRA, 2006).

Hoje, vivemos no contexto do Governo Lula que foi eleito em outubro de 2003 e reeleito em 2006. Para Braz (2004) não é possível falar deste governo sem antes se atentar para o contexto nacional e internacional das lutas de classes, sobretudo ao perfil da classe trabalhadora atual. Vimos, quando falávamos sobre a política social no contexto mundial, quantas objeções tem passado a classe trabalhadora. A vitória de Lula ocorreu em um quadro de refluxo das organizações políticas da classe trabalhadora. Esta vem se expressando em formas organizativo-políticas cada vez mais recortadas em 'identidades' fragmentárias. Por outro lado, e antagonicamente, o capital se assegura em níveis de dominação política, econômica e ideo-cultural que subordinam ao seu jugo qualquer tentativa de restrição de sua força.

Ao caracterizar o governo Lula, José Paulo Netto (2003) relata que o quê assinala este governo é a convivência de duas almas em um mesmo tempo, onde uma busca dar continuidade ao governo FHC, por meio do aprofundamento de suas feições; outra, progressista, procura dar início ao árduo trabalho de superação de suas pesadas hipotecas. Estas duas formas de ser seria resultante da própria natureza do governo que em sua eleição de 2003 buscou articulações para além da esquerda para sua vitória.

Todavia, no que concerne ao nosso trabalho, devemos ressaltar que a Política de Enfrentamento à Violência, bem como o desenvolvimento de Normas Técnicas para o funcionamento das DEAMS e dos Centros de Referência, foram documentos elaborados a partir de esforços dos movimentos sociais e da criação de uma Secretaria Especial de Política para as Mulheres, no Governo Lula. Assim, entendemos que essa Política Social reflete posições importantes no âmbito dessa relação entre Estado e Sociedade Civil.

Não se trata aqui de nos conformarmos com o que está posto, até porque, como veremos nas análises dos dados, muito ainda temos que avançar. Contudo, não podemos deixar de salientar que a política social se mostra de forma contraditória e, por si só não é capaz de superar as relações desiguais entre os gêneros. Todavia, a sua conquista também nos diz algo, pois, se para o Estado, por exemplo, é interessante diminuir os índices de morbimortalidade entre as mulheres; para nós, trata-se da efetivação do direito de viver sem violência e de construção de novas alternativas. Além disso, a construção de outra sociedade passa pelo fortalecimento dos sujeitos que são protagonistas desta história, sejam eles homens ou mulheres.

## **Capítulo 2**

---

### **A violência contra a mulher.**

## 2- A violência contra a mulher

*O feminismo não é apenas o movimento organizado, publicamente visível. Revela-se também na esfera doméstica, no trabalho, em todas as esferas em que mulheres buscam recriar as relações interpessoais sob um prisma onde o feminino não seja o menos, o desvalorizado... O feminismo busca repensar e recriar a identidade de sexo sob uma ótica em que o indivíduo, seja ele homem ou mulher, não tenha que adaptar-se a modelos hierarquizados, e onde as qualidades “femininas” ou “masculinas” sejam atributos do ser humano em sua globalidade. Que a afetividade, a emoção, a ternura possam aflorar sem constrangimentos nos homens e serem vivenciadas, nas mulheres, como atributos não desvalorizados (ALVES; PITANGUY, 1982).*

Sabe-se que muitos estudiosos do tema “violência” apontam para a complexidade de se abordar tal fenômeno. Tal complexidade, inicialmente, pode ser entendida na medida em que observamos o quão eloqüente é a discussão sobre a natureza humana. Discussão ainda mais desafiadora se levarmos em conta o mundo contemporâneo, em que o ideário neoliberal, faz com que muitos acreditem em uma suposta natureza mal e egoísta de seu semelhante.

Essa concepção também esteve presente no pensamento colocado por Hobbes de que o homem é lobo do próprio homem. Para esse autor, a natureza do homem não muda na história, até porque a maioria dos autores de antes do século XVIII, não levavam em consideração a história como um elemento mutável e transformador. Como para Hobbes o ser humano sempre foi egoísta e perverso, a violência sempre esteve presente na história, pois, os homens precisavam se defender. Jean Jacques Rousseau, ao contrário de Hobbes, acreditava no que ele chamava de bom selvagem. Para ele, o ser humano é bom, mas foi corrompido pela propriedade privada (RIBEIRO, 1998).

Assim, nesse trabalho partimos do princípio de que o ser humano foi historicamente construído, da mesma forma que a violência também foi construída e não esteve presente em todos os períodos históricos. Se acreditássemos na natureza egoísta e imutável do ser humano não defenderíamos a necessidade de outra sociedade até porque se o ser humano fosse imutável, não teria como construirmos uma outra sociabilidade, especialmente entre homens e mulheres. Desse modo, partimos do princípio de Rousseau de que o ser humano foi se transformando e de que a violência nem sempre existiu.

Nesse sentido, é preciso destacar que essa escolha não se deu aleatoriamente. Existem comprovações de que no período paleolítico homens e mulheres pré-históricos viveram de forma pacífica. De acordo com Michel (1982) nos túmulos desses caçadores não foi encontrado nenhum indício de guerra. Foi possível encontrar alguns ferimentos acidentais, como fraturas consolidadas, mas nunca ferimentos ocasionados pelas armas que serviam para a caça.

Desse modo, ao descartarmos a noção da violência inata ao ser humano, rejeitamos também a idéia de que à mulher sempre foi reservado um lugar de submissão e de desigualdade. Muito pelo contrário, Michel (1982) afirma que a divisão do trabalho entre os sexos no período paleolítico onde os homens caçavam e as mulheres coletavam (essas também participavam da caça em alguns casos) baseava-se na cooperação. Além disso, o papel da mulher na geração dos filhos e filhas, já que ainda não se sabia o papel do homem na reprodução, fazia com que estas fossem muito consideradas gozando de um mesmo estatuto que os homens. Sobre esse assunto Engels (1987, p.59) destaca:

Uma das idéias mais absurdas transmitidas pela filosofia do século XVIII é a de que, nos inícios da sociedade, a mulher teria sido escrava do homem. Entre todos os selvagens e em todas as tribos que se encontram nas fases inferior, média e até em parte na superior da barbárie, a mulher não só é livre, mas também muito considerada.

Todavia, uma grande transformação ocorreu no período neolítico onde podemos visualizar a construção de uma primeira desigualdade entre homens e mulheres:

No neolítico médio, entre 6.000 e 3.000 a.C., produz-se a segunda revolução técnica, acompanhada de uma explosão demográfica que acaba por alterar tanto a organização social quanto o estatuto das mulheres na sociedade. Essa revolução foi caracterizada pela descoberta de energias novas (a força do boi, da água e do vento), pela invenção de técnicas melhores (o arado, o moinho de vento e a azenha, o barco a vela), por novas formas de transporte, pelo conhecimento das propriedades físicas dos metais e dos processos químicos que permitem a fusão do minério de cobre, pela invenção do calendário solar, da arquitetura de tijolos e das matemáticas aplicadas. O homem substituiu a mulher como agente da produção agrícola, o campo sucedeu ao pedaço de terra, o arado do homem à enxada da mulher (MICHELL, 1982, p. 17).

Com o passar do tempo a domesticação de animais e a criação de gado desenvolveu uma fonte de riqueza até então desconhecida. Todavia, para que essa riqueza fosse herdada pelos filhos, o homem precisava ter certeza da sua

paternidade. E então, para assegurar a fidelidade da mulher e, por conseguinte a paternidade dos filhos foi instituída a família monogâmica onde a monogamia era regra somente para as mulheres (ENGELS, 1987). Assim, será com a emergência da família monogâmica que a situação da mulher muda completamente, reservando à essas um lugar de desigualdade.

A partir da figura do pai biológico, as ações das mulheres se tornaram mais limitadas. Para garantir a paternidade os homens passaram a controlar cada passo dado pela mulher e o adultério começou a ser punido (PRADO, 1979). Nolasco (1993) considera a descoberta da paternidade e a valorização da força física os primeiros traços da representação masculina.

A monogamia não foi fruto do “amor sexual individual”, pois muitos casamentos continuavam a ser realizados por conveniência. Assim, a família monogâmica foi a primeira forma de família que se baseou no triunfo da propriedade privada:

A monogamia, portanto, não entra de modo algum na história como uma reconciliação entre o homem e a mulher e, menos ainda, como a forma mais elevada de casamento. Pelo contrário, surge sob a forma de subjugação de um sexo pelo outro, como proclamação de um conflito entre os sexos, ignorado, até então, em toda a pré-história (ENGELS, 1987).

Todavia, é preciso destacar que a família monogâmica não se revestiu da mesma forma em todos os lugares. Em muitas sociedades, as mulheres ainda gozavam de um estatuto menos cruel que em outras (ENGELS, 1987).

O importante nesse sentido é perceber que as mulheres e os homens foram socializados para serem diferentes e esse é o ponto principal de nosso argumento, pois, precisamos entender que a violência entre homens e mulheres vem de toda uma história que perdura há séculos e que concede ao homem a “posse” sobre as mulheres, e pior, que nos faz acreditar que isso é natural.

Reconhecemos então, que não se trata de uma guerra entre os sexos, até porque homens e mulheres interiorizaram formas de viver que muitas vezes os fazem sofrer. Quantos homens não gostariam de “fazer coisas de mulher” como chorar, cuidar dos filhos, dentre outros? Todavia, muitas vezes isso é reprimido em virtude daquilo que

a sociedade aceita e legítima como o que é “de mulher” e o que é “do homem” (MASSI, 1992; NOLASCO, 1993).

Assim, muitos acreditam que ser submissa, dócil e obediente é “coisa de mulher” o que muitas vezes faz com que as próprias mulheres procurem em si mesmas justificativas para a ocorrência de agressão por parte do companheiro.

Sabemos que os dados sobre violência contra a mulher não são indicadores precisos já que, esses crimes não são facilmente notificados e vivem na clandestinidade (SAFFIOTI, 1994).

Todavia, somente à título de ilustração devemos salientar que a questão da violência é tão alarmante que desde 1989 apresenta-se como a segunda causa de óbito no país, só ficando atrás das doenças cardiovasculares (SOUZA; MINAYO, 1995). Uma pesquisa feita pela Fundação Perseu Abramo apontou que uma em cada cinco mulheres já foi agredida pelo menos uma vez na vida e 11% das brasileiras com 15 anos ou mais já foram vítimas de espancamento sendo o companheiro o responsável por 56% desses casos de violência. Um fator que também nos chama a atenção é que mais da metade das vítimas não procuram ajuda (IBGE, 2001).

Dados do Plano Nacional de Políticas para as mulheres (BRASIL, 2004a) demonstram que no Brasil, o movimento de mulheres de Pernambuco denunciou o elevado número de assassinatos de mulheres no Estado: foram 369 vítimas em 2002 e 300 em 2003. No Ceará, segundo a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, foram 110 mulheres vítimas de homicídio em 2002.

Um estudo realizado em 1999 mostrou que 33,7 % das mulheres apontaram ter sofrido algum tipo de violência por parte do companheiro no bairro Jardim Santa Emília/SP. As mulheres vítimas de violência grave procuraram ajuda: na própria família (47,4%), na família do companheiro (36,8%), amigos (31,6%), curandeiros, benzedeiros ou pais de santo (21,1%) e líderes religiosos (10,5%). A instituição mais procurada foi a Delegacia (36,8%), seguida de organizações como abrigos (10,5%), centros de saúde (5,3%) e ambulatório de saúde mental (5,3%). No entanto, 15,8% das vítimas de violência grave relataram nunca terem procurado ajuda nem de

pessoas próximas nem de instituições. Entre as mulheres que sofreram violência não grave a taxa de não procura pelos serviços foi de 44, 4% (BRUSCHI; PAULA; BORDIN, 2006).

Além disso, é importante notar que, algumas pessoas que vivem em situações de violência já tiveram diversas decisões e ações no sentido de romper esse ciclo, mas muitas vezes não foram bem sucedidas nas instituições às quais recorreram. Este caminho truncado em busca de alternativas foi nomeado como “rota crítica” por pesquisadores da Organização Panamericana de Saúde, sendo esse caminho repleto de desencontros, desestímulos e falta de acesso na tentativa de recorrer às instituições responsáveis pelo atendimento a esses casos (SCRAIBER, OLIVEIRA; 1999).

Os homens (especialmente os jovens) se configuram como os principais agressores e as principais vítimas da violência no espaço público. Eles são os maiores alvos e os principais agressores nos dados sobre: mortalidade e morbidade por acidentes; nos dados sobre óbitos por homicídios e nos casos de suicídios. Enquanto isso, as mulheres são os principais alvos da violência no âmbito privado, o que traz uma grande preocupação quanto à vivência cotidiana e continuada da violência pelas mulheres e, que, muitas vezes permanece pela vida inteira (MINAYO, 2005; SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

Os escritos de Saffioti e Almeida (2003) corroboram essa afirmação ao destacarem que a violência contra os homens ocorre na maioria das vezes no espaço público principalmente por ser este um local de circulação eminentemente masculino. Em contrapartida, as mulheres, por exemplo, freqüentam menos esses locais, e acabam se deparando com a violência em seus próprios lares.

Desse modo, a violência cometida pelo homem contra a mulher pode atingir seu ponto culminante com a morte desta. A expressão femicídio foi apresentada “em 1976, no Tribunal Internacional de Crimes contra Mulheres, sendo retomada, nos anos 90, para evidenciar a não acidentalidade da morte violenta de mulheres” (ALMEIDA, 1998, p.1). Assim, a terminologia femicídio assume especial relevância ao apontar o caráter das relações de gênero, o que não é demarcado nas

expressões homicídio e assassinato. Sabe-se, portanto que o femicídio é um dos crimes mais subnotificados, pois “não se anota devidamente as circunstâncias da morte quando esta se dá no âmbito das relações entre companheiros” (TELES; MELO, 2002, p. 49). De acordo com essas autoras o femicídio ocorre principalmente quando o homem verifica que não tem mais poder em relação à mulher.

Saffioti (2004) cita alguns exemplos de casos que marcaram a história brasileira. Em um deles a autora descreve que um homem, de origem nordestina, marcou sua companheira com as iniciais MGSM, utilizando para isso um ferro em brasa usado para marcar gado. Tal fato ocorreu pela suspeita de que sua mulher estaria cometendo uma infidelidade conjugal e as iniciais eram para que ela não se esquecesse que “mulher galheira só morta”.

Segundo Michaud (1989) é preciso salientar que as diferentes sociedades terão opiniões distintas sobre o que é violência. Às vezes, algo que não é considerado violência em um lugar, o é em outro. Além disso, a concepção do que é violência em um determinado lugar também muda de acordo com a transformação das normas desses locais. Na China antiga, por exemplo, a regulação demográfica realizada através do infanticídio não era muitas vezes, considerada um crime. E por último, o autor chama atenção para o fato de que não há um único discurso e um saber universal sobre a violência, assim cada sociedade e cada sujeito apreendem o que é violência segundo seus próprios critérios e trata seus problemas de diferentes formas.

Uma conceituação mais próxima do que acreditamos sobre violência seria

Há violência quando, numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais (MICHAUD, 1989, p. 11).

Nesse sentido, para falarmos da violência contra a mulher se faz necessário esclarecermos as diferenças existentes entre alguns termos que comumente são empregados como sinônimos, mas que trazem em seu bojo algumas diferenciações. O termo “violência conjugal” aponta para a ocorrência da violência nas relações entre marido e mulher ou naquelas propiciadas pela união estável, forma de constituir família reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (art. 226, parágrafo 3º), regulamentada pela lei 8.971/94 (BRASIL, 1988; TELES; MELO, 2002).

Outro termo bastante conhecido seria “violência familiar” caracterizada pelo envolvimento dos membros de uma mesma família, extensa ou nuclear, levando-se em conta a consangüinidade e a afinidade, podendo ocorrer a ação no interior do domicílio ou fora dele, embora seja mais freqüente o primeiro caso. A terminologia violência intrafamiliar aponta para um tipo de agressão que extrapola os limites do domicílio. Assim, um (a) tio (a) cujo domicílio é separado de seu sobrinho (a) pode cometer uma violência contra esse sujeito, sendo designada de intrafamiliar. Já a violência doméstica tem como característica central a agressão entre pessoas que não pertencem a mesma família, mas, que vivem, parcial ou integralmente, no mesmo domicílio que o agressor, como é o caso de agregados (as) e empregadas (os) domésticas (os) (SAFFIOTI, 2004).

Alguns estudiosos criticam essas terminologias ao acreditarem que, muitas vezes, elas não deixam explícito quem foi o alvo da violência. O uso da terminologia violência intrafamiliar, por exemplo, não é suficiente para esclarecer-nos quem foi o sujeito vitimizado pela violência, podendo ser uma mulher, um homem, uma criança ou um idoso, encobrando assim as especificidades de cada sujeito; apesar, dos estudos mostrarem que a principal vítima desse tipo de violência é a população feminina (TELES; MELO, 2002).

Por outro lado, não podemos também deixar de reconhecer que a emergência de termos como violência doméstica e intrafamiliar, apesar de algumas críticas, também representam avanços na medida em que trouxe à tona questionamentos sobre a família, muitas vezes vista como um lugar eminentemente de proteção (TELES; MELO, 2002).

Assim, é importante esclarecer que essa pesquisa se propõe a estudar os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, seja violência conjugal, doméstica ou intrafamiliar; perpetrada pelo pai, pelo filho, pelo parceiro, dentre outros<sup>11</sup>.

Um ponto interessante no que diz respeito à violência contra a mulher refere-se à questão da violência sexual, pois frequentemente esse tipo de agressão só é reconhecido como tal quando praticado por pessoas estranhas e que não têm nenhum vínculo matrimonial com a vítima. Assim, a ocorrência desse ato no casamento é em muitos países, como no Brasil, aceito e naturalizado, como se essa fosse uma “função da esposa” (SAFFIOTI, 1994).

Desse modo, é preciso ressaltar que não queremos afirmar que o homem é naturalmente mais agressivo que a mulher e muito menos colocar as mulheres em uma posição passiva e imóvel. Vários fatores, como por exemplo, a educação diferenciada, aparece nesse contexto como elemento importante, já que fornece modelos de comportamento diferentes para homens e mulheres. Não desconhecemos que os homens também sofrem violência no âmbito familiar, e que muitas vezes, por vergonha de tal situação acabam não relatando tais casos. Porém, muitos estudos têm apontado que tal fato ocorre em proporção extremamente inferior à violência que acomete mulheres (ALMEIDA, 1998). Assim, realizaremos logo abaixo uma breve reflexão sobre a adoção da perspectiva de gênero, pois, ela nos dá o respaldo para entendermos a construção histórica e diferenciada do masculino e feminino.

---

<sup>11</sup> Até porque os serviços não são específicos para quem sofreu a violência conjugal, doméstica ou intrafamiliar. Eles atendem a todas as mulheres vítimas de violência, embora os estudos indiquem que na maioria das vezes essa violência é perpetrada pelos companheiros (TELES; MELO, 2002; SAFFIOTI, 2004).

## 2.1 – Utilizando a lente de gênero

Ao estudarmos a violência contra a mulher precisamos ajustar a nossa lente para um olhar a partir da perspectiva de gênero, pois, isso nos ajuda a rejeitar explicações biológicas que justificam ou tentam justificar a subordinação feminina. Nesse sentido, “o termo gênero torna-se uma forma de indicar construções culturais - a criação inteiramente social de idéias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres” (SCOTT, 1995, p. 75).

Assim, nesse trabalho utilizaremos a perspectiva de gênero como “um instrumento, como uma lente de aumento que facilita a percepção das desigualdades sociais e econômicas entre mulheres e homens que se deve à discriminação histórica contra as mulheres” (TELES; MELO, 2002, p. 17). Nessa ótica, a violência pode eclodir em situações em que as partes envolvidas não cumprem os papéis e funções de gênero esperado pelo parceiro (a), e reconhecida por este (a) como naturais (TELES; MELO, 2002).

É preciso destacar ainda que o conceito de gênero engloba tanto a violência cometida por um homem contra outro, uma mulher contra outra ou ainda por um homem contra uma mulher e vice-versa. Mas, na maioria das vezes esse tipo de agressão se dá por parte do homem contra a mulher, pois “o gênero contém hierarquias, nas quais os homens figuram como dominadores-exploradores e as crianças como os elementos mais dominados-explorados” (SAFFIOTI, 2004, p. 74).

Contudo, uma questão que deve ser explicitada aqui é a relação entre a teoria marxista e o feminismo. Muito se têm falado sobre a secundarização da questão de gênero nas obras marxistas. Sabe-se que Marx debruçou-se em reflexões acerca das classes sociais, mas não se aprofundou em discussões sobre as relações de gênero. Essa foi uma tentativa, ainda inicial de Engels, conhecido como o mais feminista dos marxistas, ao escrever sua obra “A origem da Família, da propriedade privada e do Estado”. Essa obra, baseada nos estudos feitos por Morgan, teve uma grande importância ao mostrar que o surgimento da família monogâmica estava

associado à necessidade de manter a dominação de classe e também a dominação das mulheres (CAMACHO, 2002).

Nesse sentido, podemos perceber a dificuldade para alguns em entender que a dominação da mulher é um problema diferente da dominação de classe. Tanto que, uma possível sociedade comunista poderá excluir a dominação de classe, sem necessariamente conseguir excluir a dominação de gênero (CAMACHO, 2002).

Mas, isso não significa que devemos substituir a categoria classe social por gênero para entendermos a situação feminina. Scott (1995), por exemplo, não entendeu a relação entre essas categorias e optou por “esquecer a perspectiva de classe” em detrimento da concepção de gênero. Assim, com o ascenso do feminismo a teoria marxista foi desafiada e muitas autoras marxistas passaram a refletir sobre a questão de gênero articulada ao pensamento marxista (CAMACHO, 2002).

É nesse sentido, que as reflexões de Saffioti (1994) são valiosas. Essa autora destaca em seus estudos que para se pensar o processo de dominação das mulheres é preciso refletir não só sobre a classe social que esta pertence, mas também aspectos ligados ao gênero e a etnia (SAFFIOTI, 1994; CAMACHO, 2002).

Assim,

Na ordem social das bicadas, a última posição é sempre ocupada por uma mulher negra e pobre. Em primeiro lugar, situa-se o macho branco e rico. A primeira e a última posições nunca apresentaram mudanças. A segunda e a terceira, vez por outra, sofrem trocas. Durante muito tempo, os homens negros ocuparam a segunda posição, enquanto as mulheres brancas estavam na terceira. No momento atual, estas posições inverteram-se, as mulheres brancas ocupando o segundo lugar na ordem das bicadas do galinheiro humano, sobrando o terceiro para os homens negros. Deve-se esta troca de lugares sociais aos movimentos feministas? Embora não se possa afirmar que a ascensão de mulheres brancas se deu cem por cento graças a tais movimentos, na falta de pesquisa, pode-se asseverar que as lutas feministas desempenharam um papel relevante neste processo. Esta é a primeira vez, na história do capitalismo, em que os homens estão perdendo seu lugar na estrutura ocupacional, passando a integrar a categoria de desempregados em ritmo mais veloz que as mulheres. Não é gratuito o fato de mais de 30% das famílias brasileiras serem sustentadas por mulheres, haja ou não a presença de homem. Anteriormente, os sindicatos se opunham à contratação de mulheres, porque, a seu ver, elas roubavam as ocupações dos homens. As circunstâncias atuais mostram um sindicalismo fragilizado pelas conseqüências da globalização nos países pobres. A luta dos trabalhadores sempre foi por melhores condições de trabalho, por maiores salários, pela redução da jornada de trabalho. Hoje, diante da gigantesca crise de superprodução, a grande luta é pela não-dispensa, pela preservação do emprego. Obviamente, quando as circunstâncias o permitem, a luta por reajustes salariais volta à ativa (SAFFIOTI, 2004, p. 53).

Entretanto, essa pirâmide hierárquica é escondida e/ou por vezes justificada em nossa sociedade através de ideologias que escamoteiam essa relação. Homens e mulheres nascidos em famílias muito pobres e que conseguem uma posição econômica de destaque na sociedade, por exemplo, são cotidianamente utilizados como exemplos e a “prova viva” de que as oportunidades são iguais para todos e que “aqueles que não conseguem subir na vida é porque não têm competência ou força de vontade”. Ou seja, tenta-se esconder a relação de classe, gênero e etnia perversa existente em nossa sociedade. É por isso que Saffioti (2004, p. 53) afirma “uma negra ou um negro, em virtude de seu prestígio e/ou de sua fortuna, se torna branco, podendo freqüentar círculos antes para eles interditados. Isso divulga a ilusão de que não há racismo no Brasil”.

Todavia, não podemos nos esquecer do que nos lembra Coutinho

embora um dos indivíduos envolvidos numa relação possa ser mais forte, em qualquer tempo, do que o outro, sua força nunca é tão grande que o outro não possa ser capaz de influenciá-lo em algum momento. Assim, de seu lugar de subordinação na sociedade, as mulheres sempre articularam formas de resistir a esse poder socialmente reconhecido dos homens na sociedade (COUTINHO, 1994, p. 19).

Assim, diferentemente do que muitos pensam e pregam as mulheres e, até alguns poucos homens, lutaram e exerceram pressão sobre o Estado para a conquista de direitos. E essa luta é anterior à formação do Estado capitalista. Contudo, é com a emergência do Estado capitalista que as políticas sociais serão implementadas mais visivelmente como respostas às demandas da sociedade civil. Resposta essa que traz em seu bojo relações conflituosas e contraditórias como veremos a seguir.

Então, para acompanharmos a luta das mulheres, os conflitos, as pressões exercidas e as alianças formadas, iniciaremos um passeio histórico a partir dos estudos que abordam as diferentes formas de atuação e de pressão exercida pela sociedade, e em especial pelo movimento feminista, para a formulação e a implementação de políticas sociais direcionadas às mulheres. Contudo, devemos lembrar que retomaremos nossas reflexões a partir de um momento onde o Estado ainda não se configura como um Estado capitalista, mas, nem por isso era um Estado neutro, já que este nasce a partir da diferenciação de classes.

## **2.2 - A pressão exercida pelas mulheres para a conquista de direitos.**

Na Grécia a mulher ocupava uma posição semelhante ao do escravo uma vez que executavam trabalhos manuais desvalorizados pelo homem livre. Assim, em Atenas ser livre era “ser homem e não mulher, ser ateniense e não estrangeiro, ser livre e não escravo” (ALVES; PITANGUY, 1982, p.11).

Nesse momento, as mulheres tinham como função primordial a reprodução dos seres humanos, a amamentação e a criação das crianças além da produção de tudo aquilo que estava ligado à subsistência dos seres humanos como a produção das vestes e a preparação do alimento. Dessa forma, não é difícil notar que a mulher era freqüentemente excluída do mundo do pensamento tão valorizado pela civilização grega, apesar de algumas exceções, como no caso das cortesãs que para serem agradáveis companhias precisavam participar de algumas atividades como o desenvolvimento das artes (ALVES; PITANGUY, 1982).

A civilização Romana também excluía as mulheres de uma participação maior no espaço público, sendo que esta exclusão era legitimada pela instituição jurídica do paterfamilias que expressava o poder indiscutível do homem sobre todos os membros da família, da qual ele dispunha inclusive, da decisão de vida ou morte (TELES; MELO, 2002).

Segundo Alves e Pitanguy (1982) durante os primeiros séculos da Idade Média, ou seja, até meados do século XIII, os princípios da legislação Romana ainda não haviam sido reintroduzidos na sociedade, de modo que as mulheres puderam gozar de alguns direitos, garantidos pela lei e pelos costumes. Assim, quase todas as profissões eram acessíveis às mulheres, bem como o direito de propriedade, de sucessão e até de algumas atuações políticas em assembleias onde podiam ter direito ao voto. Contudo, não se pode esquecer que a Idade Média apresentava dados demográficos em que havia uma predominância das mulheres adultas em detrimento dos outros indivíduos que faziam parte da população. Esse dado demonstra justamente a saída dos homens para as constantes guerras, os altos

índices de mortalidade e a prática constante do recolhimento à vida monástica. Então, a maior participação da mulher no espaço público ocorreu em paralelo à necessidade de existir alguém para conduzir os negócios frente a não presença de grande contingente da população masculina, o que poderá ser visto, inclusive nos períodos entre guerras no século XX (ALVES; PITANGUY, 1982).

Na Idade Média, essa participação da mulher em espaços públicos como no mercado de trabalho, não lhe conferia tanto prestígio social, tendo em vista que o trabalho não era considerado tão importante e nem se configurava como um instrumento de ascensão social, pois, o poder da nobreza e do clero, baseava-se na posse de terras e na ascendência espiritual (ALVES; PITANGUY, 1982).

Além disso, devemos destacar que apesar da significativa participação das mulheres na vida social e econômica dos primeiros séculos da Idade Média, houve uma forte incorporação das idéias do “romantismo da cavalaria” onde uma mulher frágil junto aos seus bordados ficava a espera do cavaleiro andante (ALVES; PITANGUY, 1982).

Interessante é que em meio a esse contexto, ainda no século XIV, uma escritora francesa chamada Christine de Pisan tornou-se a primeira mulher a ser indicada poeta oficial da corte, sendo também, considerada uma das primeiras feministas da época, pois apresentava um discurso em defesa dos direitos da mulher e da igualdade entre os sexos. Desse modo, Christine escreveu o que segundo Alves e Pitanguy (1982) seria talvez o primeiro tratado feminista intitulado “A Cidade das Mulheres”.

O século XIV foi palco de profundas transformações econômicas e políticas com a emergência do mercantilismo, da formação dos Estados Nacionais e da reintrodução do Direito Romano, fatos esses que contribuíram para a desestruturação das bases do modo de produção feudal, onde era possível à mulher alguma forma de participação. Foi também no século XIV que os Tribunais da Inquisição agiram mais fortemente (ALVES; PITANGUY, 1982).

De acordo com Michel (1982) a era da feitiçaria e a Inquisição iniciou-se a partir da primeira bula papal sobre a feitiçaria, datada de 1258. Todavia, a repressão agravou-se quando o papa João XXII pediu, em 1320, que os inquisidores aumentassem suas atividades. O fato é que, houve nesse período uma terrível perseguição a algumas mulheres acusadas de praticarem a “bruxaria”. Nesse período, “a maldição bíblica de Eva<sup>12</sup> acompanharia mais do que nunca a mulher” (ALVES; PITANGUY, 1982, p. 20). Para Coutinho (1994) o genocídio dessas mulheres esteve associado a um momento em que estas passaram a burlar as regras colocadas pela sociedade para o seu sexo, que afirmava que elas deveriam ser obedientes e passivas. Esta prática conhecida como a “caça às bruxas” teve início na Idade Média e se estendeu até o início do Renascimento (ALVES; PITANGUY, 1982).

No período Renascentista a posição da mulher sofreu um retrocesso, uma vez que a formação dos Estados Nacionais e o processo de centralização do poder contribuíram para o afastamento da mulher da esfera pública. Além disso, a reintrodução da legislação romana resultou em uma redução dos direitos civis da mulher. Surgiram então restrições no que diz respeito ao direito da mulher em adquirir bens por herança, reger seus próprios bens e representar-se na Justiça (ALVES; PITANGUY, 1982).

Nesse momento, muitas profissões se fecharam à atuação da mulher tornando-se gradativamente domínio masculino. Até as Corporações de Ofício se fecharam à participação feminina. Veja que este foi um período onde o trabalho passou a ser valorizado e em paralelo fecharam-se as portas para a participação das mulheres no desenvolvimento de alguns trabalhos. No instante em que as mulheres foram excluídas de determinadas profissões, difundiu-se também toda uma ideologia de desvalorização da mulher que trabalhava no âmbito extra lar, justamente para impedir essas práticas. Entretanto, é preciso salientar que as mulheres não deixaram de trabalhar até porque precisavam sobreviver. Todavia, a inclusão das mulheres na esfera do trabalho se deu de forma desvalorizada, o que refletiu

---

<sup>12</sup> A mulher passa a ser considerada à imagem de Eva, pecadora e perigosa, o que se traduziu na perseguição implacável ao seu corpo, visto como fonte de malefícios (COUTINHO, 1994).

inclusive nas diferenças salariais, na superexploração e na estigmatização (ALVES; PITANGUY, 1982).

De acordo com Michel (1982) um exemplo extraordinário da capacidade das mulheres dos meios populares de resistir às limitações dos papéis a elas destinados foi o de Joana D'Arc que viveu entre os anos 1412 à 1431 .

Contudo, foi na América durante o século XVII, período esse que antecedeu a Revolução, que surgiu a figura de Ann Hutchinson, uma das primeiras vozes de insurreição feminina que a história Americana registrou. Ann era uma mulher religiosa que conseguiu congregar algumas pessoas para ouvir as suas pregações. Afirmava que as mulheres e os homens foram criados de forma igual por Deus, contradizendo, assim, a idéia de superioridade masculina presente nos dogmas calvinistas. Por sua posição de não submissão foi condenada ao banimento em 1637 porque ainda neste século a idéia de igualdade de direitos para a mulher, mesmo que no plano religioso, era inaceitável (ALVES; PITANGUY, 1982).

O século seguinte foi o século das revoluções. Apontava-se a necessidade de liberdade do cidadão para fazer frente ao arbítrio do Estado e havia uma consciência de que essa liberdade só poderia ser construída com a participação do indivíduo na esfera política (ALVES; PITANGUY, 1982).

Nos Estados Unidos a luta pela libertação fez do princípio básico da igualdade a expressão primeira de sua Declaração de Independência que apontava que todos os homens foram criados iguais. Mas, contraditoriamente, ficavam excluídos da idéia de igualdade as mulheres, os negros e os índios. O homem branco de baixa renda, também era excluído, mas a sua situação era peculiar, uma vez que ascendendo financeiramente passaria a ter o direito ao voto (ALVES; PITANGUY, 1982).

Neste mesmo século na França, as conquistas políticas não se estenderam ao sexo feminino:

É neste momento histórico que o feminismo adquire características de uma prática de ação política organizada. Reivindicando seus direitos de cidadania frente aos obstáculos que os contrariava, o movimento feminista, na França, assumiu um discurso próprio, que afirmou a especificidade da luta da mulher (ALVES; PITANGUY, 1982, p. 32).

Assim, uma das histórias mais conhecidas e que não podemos deixar de mencionar diz respeito a um dos primeiros documentos de proteção de Direitos Humanos, oriundo da Revolução Francesa: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Essa declaração, apesar de desconsiderar as mulheres como cidadãs, teve grande importância, pois nos reporta à história de Marie Olympe de Gouges (BADINTER, 1986).

Conta-nos Teles e Melo (2002) que Gouges ainda no século XVIII manifestou-se em defesa da criação de uma Declaração dos Direitos da Cidadã, já que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão não assegurava direitos a todos os seres humanos. Por ter essa atitude, Gouges foi “condenada à morte, sendo guilhotinada em 3 de novembro de 1793, por ‘esquecer as virtudes de seu sexo’ (grifo das autoras) e se imiscuir nos assuntos da república” (TELES; MELO, 2002, p.34).

A ampla participação da mulher durante o século XVIII na França foi reprimida pela Assembléia Nacional Francesa através de seu decreto de 1795 que fechou, formalmente, o acesso da mulher à participação na esfera pública dizendo:

Decreta-se que todas as mulheres se retirarão, até ordem contrária, a seus respectivos domicílios. Aquelas que, uma hora após a publicação do presente decreto estiverem nas ruas, agrupadas em número maior que cinco, serão dispersadas por força das armas e presas até que a tranqüilidade pública retorne a Paris (ALVES; PITANGUY, 1982, p. 35).

No que diz respeito às reivindicações no âmbito do trabalho não podemos nos esquecer que a consolidação do sistema capitalista no século XIX trouxe um grande impacto para a organização do trabalho e, em especial, para o trabalho feminino. A introdução cada vez maior da maquinaria transferiu para as fábricas tarefas antes

feitas no domicílio aumentando enormemente o contingente feminino da mão-de-obra operária (ALVES; PITANGUY, 1982).

Se, nesse período a exploração sobre os operários era imensa, as mulheres sofriam ainda uma superexploração que vinha, principalmente, com as diferenças salariais. Tentava-se justificar essa alta exploração dizendo que as mulheres não necessitavam dos salários tanto quanto os homens, uma vez que elas deveriam ter quem a sustentasse. Desse modo, percebe-se a consolidação da deteriorização do trabalho feminino, que já se processava desde o Renascimento, sendo as mulheres submetidas, via de regra, às atividades menos qualificadas e mais subalternas possíveis (ALVES; PITANGUY, 1982).

Além da exploração muitas mulheres sofreram a angústia de serem desconsideradas por alguns movimentos operários do século XIX<sup>13</sup> que as viam como concorrentes e passaram a repudiar o seu ingresso no mercado de trabalho, fechando-lhes as portas dos sindicatos recém-formados (ALVES; PITANGUY, 1982).

Nesse sentido, algumas líderes operárias como Jeanne Deroin e Flora Tristan se destacaram por acreditarem que as mulheres precisavam ter acesso à educação para defender seus interesses, mostrando que a exploração incidia sobre toda a classe operária independente de seu sexo (ALVES; PITANGUY, 1982).

No dia 08 de março de 1857 algumas operárias da indústria têxtil de Nova Iorque realizaram uma passeata pela cidade, protestando contra os baixos salários e reivindicando uma jornada de trabalho de 12 horas. O movimento foi violentamente reprimido pela polícia causando ferimentos e prisões. Após 51 anos do ocorrido, no dia 08 de março de 1908 também na cidade de Nova Iorque, algumas operárias saíram às ruas para denunciar as condições degradantes de trabalho e reivindicando uma legislação protetora do trabalho da criança e adolescente e o direito ao voto às mulheres (ALVES; PITANGUY, 1982).

---

<sup>13</sup> As bases da teoria socialista foram estruturadas neste século. Assim, a partir da análise das relações de produção do sistema capitalista, começou a se delinear uma reflexão sobre a condição da mulher. Desse modo, podemos destacar a contribuição de dois autores: Friedrich Engels que escreveu "A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado" e August Bebel que produziu "A Mulher sob o socialismo" (ALVES; PITANGUY, 1982).

Alves e Pitanguy (1982) afirmam que o século XIX se caracterizou por duas frentes de luta do operariado: a luta por melhores condições de trabalho e a luta pelos direitos de votar e ser votado sem o critério censitário. Entretanto, deve-se destacar que o sufrágio universal foi uma das principais conquistas dos homens da classe trabalhadora no final do século XIX, o que não incluía o sufrágio feminino.

Dessa forma, o sufrágismo, enquanto movimento, surgiu nos Estados Unidos em 1848, período esse marcado pela expansão do conceito liberal de cidadania abrangendo homens negros e os destituídos de renda. É interessante notar que a reflexão das mulheres sobre sua sujeição, nesse período, estava articulada à participação de algumas mulheres na luta pela abolição da escravidão, que concedeu à estas uma visão sobre a sujeição dos negros mas também das mulheres. Contudo, somente em setembro de 1920 foi ratificada a 19ª Emenda Constitucional, dando às mulheres o direito ao voto (ALVES; PITANGUY, 1982).

Por sua vez, a luta pelo voto feminino no Brasil não gozou das características de movimento de massas, como ocorreu nos Estados Unidos e na Inglaterra. O seu início ocorreu bem mais tarde, em 1910, dando início à primeira fase do movimento feminista no Brasil<sup>14</sup>, o que será abordado no item a seguir (PINTO, 2003).

---

<sup>14</sup> Para Pinto (2003) o movimento feminista no Brasil pode ser dividido em dois momentos principais: o primeiro emerge em fins do século XIX indo até o ano de 1932 e o segundo surge no período pós 1968 em plena ditadura militar. Todavia, isso não significa que foram fases estanques, muito pelo contrário, toda a história do movimento apresenta as articulações entre os períodos, as continuidades, e também retrocessos, o que é explicitado no decorrer do trabalho.

## **2.3 – A primeira fase do Movimento feminista no Brasil: avanços e limites**

De acordo com Pinto (2003) apesar de podermos visualizar a luta das mulheres pelo direito à cidadania em muitos momentos da história, será na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX que as lutas, antes dispersas, cederam lugar a movimentos mais orgânicos pelos direitos políticos das mulheres. Assim, o primeiro movimento feminista organizado no mundo será o movimento sufragista que se espalhou por muitos países.

Nesse sentido, a primeira fase do movimento feminista no Brasil, assim como na Europa e nos Estados Unidos, teve como foco a luta das mulheres pelos direitos políticos<sup>15</sup>, mediante a participação eleitoral, ou seja, como candidatas e eleitoras, sendo Bertha Lutz um dos nomes mais conhecidos dessa vertente do movimento (PINTO, 2003).

Importa-nos também salientar que o movimento feminista não era homogêneo e no Brasil, não se reduzia às movimentações do grupo formado por Bertha Lutz. Por isso, Pinto (2003) aponta que nessa primeira fase do movimento feminista era possível visualizar três principais vertentes. A primeira era a liderada por Bertha Lutz, sendo o movimento mais forte e organizado e que tinha como questão central a incorporação da Mulher como sujeito portador de direitos políticos<sup>16</sup>. Uma questão importante é que esse movimento nunca definiu a posição de exclusão da mulher como decorrência da posição de poder do homem, ou seja, desconsideravam a questão de gênero e almejavam mudar a situação da mulher sem alterar a posição do homem. De acordo com Pinto (2003) essa foi a fase bem comportada do feminismo brasileiro.

---

<sup>15</sup> Várias são as reivindicações do movimento feminista. Todavia, a luta pelos direitos políticos alcançou maior visibilidade, seja porque aparece na reivindicação de todos os grupos desse momento, ou até mesmo porque foi um dos primeiros direitos a serem incorporados e respondidos pelo Estado.

<sup>16</sup> Ainda no século XIX apareceram algumas mulheres que reivindicaram seus direitos políticos, porém de forma individual não participando dos movimentos aqui apontados. Esse foi o caso, por exemplo, de Isabel de Sousa Matos e de Isabel Dillon. A primeira foi uma dentista que em 1881 requereu, com base em uma lei que facultava o voto aos portadores de títulos científicos, o direito a se alistar e, após conseguir o que almejava em sua terra gaúcha, teve o direito suspenso quando tentou se alistar no Rio de Janeiro em 1890. A segunda, Isabel Dillon, apresentou-se na Bahia como candidata à Constituinte, mas não conseguiu se alistar (PINTO, 2003).

Seria interessante destacar que a questão do direito ao voto para as mulheres chegou a ser discutido na Constituinte Republicana de 1891, tendo como defensores futuros presidentes da República como: Nilo Peçanha, Epitácio Pessoa e Hermes da Fonseca. Todavia, o projeto não foi aprovado. Apesar da Constituição não proibir explicitamente o voto das mulheres, a palavra cidadão não se referia à todos, mas somente a alguns homens. Assim, a mulher continuaria excluída desse processo (PINTO, 2003).

Inconformadas com a não-aprovação do voto feminino pela Constituinte, um grupo de mulheres junto com Leolinda Daltro e Gilka Machado resolvem fundar em 1910 o Partido Republicano Feminino<sup>17</sup>. Esse era um partido formado por pessoas que não possuíam direitos políticos, “assim a atuação teria que ocorrer fora da ordem estabelecida” (PINTO, 2003, p. 18). Uma questão importante é que as mulheres que faziam parte desse partido não defendiam apenas o direito ao voto, mas também falavam de emancipação, independência, cidadania no mundo da política e do trabalho e da necessidade do fim da exploração sexual, adiantando em mais de 50 anos a luta das feministas da segunda metade do século XX (PINTO, 2003).

Em 1918, após um longo período de estudos em Paris, Bertha Lutz volta ao Brasil. Em 1922, influenciada pelas idéias feministas do hemisfério norte, Bertha Lutz organizou o I Congresso Internacional Feminista no Rio de Janeiro onde nasceu a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF) e que aos poucos se espalhou por todo o país. A FBPF tinha como símbolo de sua luta central a luta pelo direito ao voto (PINTO, 2003).

Para entendermos o processo de conquista das mulheres pelo direito ao voto, precisamos colocar em cena a aliança feita entre o senador e depois governador do estado do Rio Grande do Norte Juvenal Lamartine e Bertha Lutz. Além das pressões exercidas por muitas mulheres, Bertha Lutz e Carmem Portinho se engajaram em 1927 na campanha para governador de Juvenal Lamartine no Rio Grande do Norte, onde ele, se eleito garantia implantar o voto feminino. Assim, ao vencer as eleições

---

<sup>17</sup> O Partido Republicano Feminino desapareceu nos últimos anos da década de 1910, época em que Bertha Lutz retornou de Paris e começou a organizar a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF).

para Governador no Rio Grande do Norte, Juvenal Lamartine articulou para que os parlamentares estaduais elaborassem uma nova lei eleitoral que permitia o voto feminino. Assim, coube ao seu antecessor, ainda em exercício do mandato, José Augusto Bezerra de Medeiros, sancionar a lei (PINTO, 2003).

Após essa conquista muitas mulheres recorreram à Justiça do Estado do Rio Grande do Norte para garantirem o direito de votar e de serem votadas. Assim, a corrida pelo alistamento foi iniciada por Júlia Alves Barbosa e Celina Guimarães Viana, uma professora de Mossoró que se tornou a primeira eleitora do Brasil a partir do parecer favorável concedido pela justiça local em 25 de novembro de 1927 (PINTO, 2003).

Com relação a essa primeira vertente do movimento feminista, liderado por Bertha Lutz, Pinto (2003, p. 26) ressalta:

Em suma, se a luta das mulheres cultas e das classes dominantes se estruturava a partir da luta pelo voto, não era tão somente porque esta se colocava como a luta do momento nos países centrais, mas também porque encontrava respaldo entre os membros dessa elite e conseguia respeitabilidade até na conservadora classe política brasileira. Era, portanto, um feminismo bem comportado, na medida em que agia no limite da pressão intraclasse, não buscando agregar nenhum tipo de tema que pudesse por em xeque as bases da organização das relações patriarcais.

Em 1932 o novo Código Eleitoral incluiu a mulher como detentora do direito de votar e ser votada atendendo assim, mais amplamente, a reivindicação das mulheres pelo direito ao voto. Entretanto, não podemos nos esquecer que quando em 1932, Getúlio Vargas promulgou por decreto lei o direito de sufrágio às mulheres, este já era exercido em 10 Estados do país (ALVES; PITANGUY, 1983).

Com relação ao direito não só de votar, mas também de ser votada, é preciso salientar que em 1936, Bertha Lutz ocupou a cadeira de um deputado que havia falecido, pois havia ficado como suplente na eleição para a constituinte. Nesse mesmo ano constavam na pauta projetos para pressionar o Legislativo a aumentar os direitos das mulheres, mas o golpe de 1937 calou toda a movimentação. A FBPF não foi extinta, mas perdeu espaço e mesmo depois da redemocratização, em 1945, não teve mais expressão no cenário brasileiro (PINTO, 2003).

A segunda vertente do movimento feminista dessa primeira fase é denominada por Pinto (2003) de feminismo difuso, que se expressou nas múltiplas manifestações da imprensa feminina alternativa. Esse movimento era formado por mulheres cultas, com vidas públicas excepcionais, na grande maioria professoras, escritoras e jornalistas. Eram mulheres que apresentavam um campo mais amplo de questões, além dos direitos políticos, como a educação da mulher, a sexualidade e o divórcio. Esta seria uma face menos comportada do feminismo brasileiro do início do século XX (PINTO, 2003).

Interessante é notar que nesse período, o índice de analfabetismo era grande entre as mulheres, mas mesmo assim, os jornais e panfletos tinham uma grande importância uma vez que a mensagem escrita era a única forma de comunicação de massas (PINTO, 2003).

De acordo com Pinto (2003) Francisca Senhorinha Motta Diniz foi possivelmente a primeira mulher a fundar um jornal no Brasil com o objetivo de divulgar a causa das mulheres. Em 1873 fundava em Minas Gerais “O Sexo Feminino” que teve dois anos de duração naquele Estado. Transferiu-se para o Rio de Janeiro e reeditou o jornal, que durou até 1890, passando a chamar-se “15 de Novembro do Sexo Feminino”.

A terceira vertente do movimento nessa primeira fase manifestou-se no movimento anarquista e, posteriormente no Partido Comunista. Era composto por mulheres trabalhadoras e intelectuais, que defendiam a liberação da mulher de uma forma radical, tendo na maioria das vezes a questão da dominação dos homens sobre as mulheres e a exploração do trabalho (aparecendo inclusive o debate em torno da dupla jornada de trabalho) como central. Esse foi o menos comportado dos feminismos no período e teve como grande idealizadora Maria Lacerda de Moura.

Maria Lacerda de Moura aproximou-se, mas logo se afastou da sufragista Bertha Lutz, pois segundo Maria Lacerda a luta de Bertha Lutz era reduzida a questão da luta pelo sufrágio o que não traria mudanças profundas na condição da mulher. Nesse sentido, Maria Lacerda já apontava a influência negativa do sistema capitalista para a situação da mulher (PINTO, 2003).

Com relação à essa vertente, Pinto (2003) destaca que o anarquismo e depois o ideário comunista, apresentava uma posição muito ambígua em relação as questões específicas da condição das mulheres. Segundo a autora

por um lado, diferentemente do pensamento dominante na época, incorporava a mulher ao espaço público como companheira revolucionária. Por outro, entretanto, tinha muita dificuldade em aceitar a questão da dominação da mulher como um problema diferente do da dominação de classe (PINTO, 2003, p. 34).

Todavia, foi nesse espaço contraditório que as mulheres encontraram um lugar para se expressarem. E foi nesses espaços revolucionários, que se encontravam, nas primeiras décadas do século XX, “as manifestações mais radicalmente feministas, no sentido de uma clara identificação da condição explorada da mulher como decorrência das relações de gênero” (PINTO, 2003, p.34).

Assim, podemos perceber que diferentemente das sufragistas, essas mulheres apontavam sem sombra de dúvidas a opressão masculina, colocando assim uma luta que só ganhará espaço e legitimidade no fim do século XX (PINTO, 2003).

Fazendo uma análise desse primeiro momento do movimento feminista no Brasil Pinto (2003) destaca que o centro da questão feminista do período foi a luta pelos direitos políticos, concretizados no direito de votar e ser votada, apesar da presença de movimentos que colocavam outras demandas. Todavia, a luta pelos direitos políticos foi a porta de entrada das mulheres na arena de luta por seus direitos, não só no Brasil mas em todo o mundo ocidental.

Segundo Pinto (2003) depois de alcançado o direito ao voto em 1932 até as primeiras manifestações dos anos 70, houve um refluxo do movimento feminista. Em primeiro lugar devemos destacar que ao depositar a maior parte de sua força na reivindicação pelos direitos políticos, o movimento feminista acaba se desmobilizando uma vez que atinge o seu objetivo.

Além disso, no Brasil a própria conjuntura política posta a partir do Estado Novo em 1937, impediu qualquer mobilização de cunho reivindicativo. A partir de 1945 iniciou-

se um processo de democratização no país, todavia, a mobilização das mulheres estava mais ligada a luta pela paz mundial e as mobilizações nas Associações de Bairro (ALVES; PITANGUY, 1982).

Também é preciso lembrar que desde a redemocratização em 1946 até o golpe militar de 1964, as lutas sociais no Brasil e no mundo estavam muito determinadas pela idéia socialista e comunista, e não havia espaço para as lutas chamadas na época de particularistas, como a de mulheres. Desse modo, o que existiu com maior força foram as reivindicações dos movimentos de mulheres<sup>18</sup> (PINTO, 2003).

Nos países onde houve a ascensão do nazi-fascismo o refluxo do movimento feminista também pode ser compreendido pelo forte esquema repressivo que abafava as reivindicações. Além disso, nesse momento entre guerras, houve (nos países diretamente envolvidos com o conflito) uma maior valorização da mulher, pois, necessitava-se liberar a mão-de-obra masculina para a Guerra e absorver então a mão-de-obra feminina. É com o fim da Guerra e a volta dos homens que se inicia então uma imagem da mulher “rainha do lar” que precisava voltar ao âmbito privado. É nesse contexto que Simone de Beauvoir publica em 1949 seu livro: “O Segundo Sexo” tornando-se uma das poucas vozes feministas desse momento<sup>19</sup> (ALVES; PITANGUY, 1982).

Todavia, mesmo com o refluxo do movimento feminista pode-se notar algumas ações que envolviam a questão da mulher. Romy Medeiros aparece na história com sua pressão sobre o Congresso Nacional em favor dos direitos das mulheres casadas, que eram consideradas na Constituição na mesma condição dos silvícolas e tinham o exercício da sua cidadania controlado pelos maridos, que podiam negar-lhes permissão para trabalhar ou para viajar ao exterior. Finalmente, depois de grande luta, o Estatuto da Mulher Casada foi aprovado em 1962 (PINTO, 2003).

---

<sup>18</sup> Os movimentos de mulheres não são totalmente dissociados do movimento feminista, mas é preciso destacar que foram movimentos organizados não para questionarem a condição de opressão da mulher, como o movimento feminista, mas para intervir no mundo público. São exemplos dessa organização: os movimentos contra a alta do custo de vida, contra a carestia, os clubes de mães, o Movimento pela Anistia, movimentos que lutaram por melhorias nos postos de saúde, escolas, dentre outros (PINTO, 2003).

<sup>19</sup> As reflexões de Simone de Beauvoir se constituem um marco, pois delineia os fundamentos da reflexão feminista que ressurgiu a partir da década de 1960, influenciando inclusive as idéias de Betty Friedan (ALVES; PITANGUY, 1982).

Entretanto, mudanças significativas ocorreram a partir do que Pinto (2003) intitula de “segunda fase do movimento feminista”, onde novas demandas e/ou demandas já antigas serão colocadas e terão maior visibilidade, como veremos a seguir.

## **2.4 – A segunda fase do movimento feminista no Brasil**

De acordo com Pinto (2003) O segundo momento do movimento feminista eclodiu nas décadas de 1960<sup>20</sup> e 1970 nos Estados Unidos e Europa e vem se espalhando até os dias atuais, sendo um movimento relacionado a todo um momento de efervescência política e cultural experimentada em sua época inicial.

Nos Estados Unidos a Guerra da Coreia e a Guerra do Vietnã foram responsáveis pelo fim do sonho americano popularizado no *american way of life*. O capitalismo norte-americano pós-guerra prometia a prosperidade econômica, o consumo de bens duráveis e reforçava os valores da família e da moral protestante, nos quais a mulher aparecia como a rainha do lar que comandava a casa e toda a gama de eletrodomésticos que o boom econômico do pós-guerra possibilitava. Mas, as guerras e os conflitos raciais no início da década de 1960 desmistificavam a idéia de que havia lugar para todos na sociedade americana (PINTO, 2003).

Já na Europa, assistiu-se à não concretização da revolução socialista. A revelação dos crimes stalinistas, a invasão da Hungria, em 1956, e posteriormente da Tchecoslováquia, em 1968, foram minando a força da luta para derrotar o capitalismo. Os movimentos Beatnik e Hippie nos Estados Unidos e o Maio de 1968 em Paris são expressões mais fortes de uma nova geração, nascida durante, ou mesmo após, a Segunda Guerra Mundial. É nesse contexto que se discute o livro “O Segundo Sexo” de Simone de Beauvoir<sup>21</sup>, publicado pela primeira vez muitos anos antes, e que as americanas lideradas por Beth Friedman tiram o sutiã em praça

---

<sup>20</sup> Segundo Alves e Pitanguy (1982) a partir da década de 1960 o feminismo incorpora outras frentes de luta, pois, além das reivindicações voltadas para a desigualdade no exercício de direitos, questiona também as raízes culturais destas desigualdades.

<sup>21</sup> Nesta década também foram publicados alguns trabalhos importantes: um intitulado “A Mística Feminina” de Betty Friedan; “A Condição da Mulher” de Juliet Mitchell e, no Brasil o clássico “A Mulher na sociedade de classes: mito e realidade” de Heleieth Saffioti.

pública. Assim, é nesse contexto que nasce um novo feminismo no mundo Ocidental (PINTO, 2003).

Assim, a década de 1960 caracteriza-se por uma intensa mobilização na luta contra o colonialismo, pelos direitos das minorias<sup>22</sup>, pelas reivindicações estudantis. Desse modo, estes movimentos ampliaram o campo político, alargando a compreensão das contradições sociais pra além do estritamente econômico, dando maior visibilidade às outras formas de exercício do poder, demonstrando que “o ser social não se esgota na experiência de sua classe. Não é apenas por relações sociais de produção que o indivíduo está impregnado, mas também por relações de sexo, raça” (ALVES; PITANGUY, 1982, p. 58).

A década de 1960 também trouxe em escala mundial a difusão da pílula anticoncepcional que separou a sexualidade da reprodução e interferiu decisivamente na sexualidade feminina. Assim, a mulher deixou de ter sua vida e sua sexualidade atadas ao destino da “maternidade”, o que também ampliou as possibilidades de atuação da mulher em outros campos da vida como o trabalho remunerado. É preciso destacar também que mais tarde, em meados da década de 80, novas tecnologias foram introduzidas como as inseminações artificiais o que dissociou a gravidez da relação sexual entre homem e mulher (SARTI, 2002)

No Brasil o cenário se diferenciava dos Estados Unidos e Europa. O golpe militar inaugurou longos anos de um regime marcado por cassações de direitos políticos, censura, prisões, torturas, entre outros, sendo a decretação do Ato Institucional nº5 (AI-5) em 1968 o ponto auge da destituição de direitos. Assim, muitas mulheres que participavam do movimento feminista foram presas, perseguidas e exiladas pelo regime (PINTO, 2003).

Assim, dois eventos de natureza bem diferente foram marcantes para o ano de 1972: o primeiro deles foi o congresso promovido pelo Conselho Nacional da Mulher, liderado pela advogada Romy Medeiros. O segundo foram as Primeiras reuniões de

---

<sup>22</sup> Aqui, a expressão minoria não se refere à quantidade da composição demográfica da população, mas aos sujeitos vistos como minorias no sentido da distribuição de prestígio, legitimidade e poder (HEILBORN, 1996).

grupos de Mulheres em São Paulo e no Rio de Janeiro, de caráter quase privado, o que seria uma marca do novo feminismo no Brasil<sup>23</sup>.

Romy Medeiros, a exemplo de Bertha Lutz, teve boas relações com as elites governamentais, inclusive militares. Em 1971, em pleno governo Médici, a advogada enviou ao presidente um projeto de Serviço Cívico feminino para mulheres entre 18 e 21 anos nas áreas de educação e saúde. Além desta iniciativa de inspiração claramente conservadora, Romy foi uma entusiasta do planejamento familiar para famílias pobres, política claramente associada a programas internacionais de controle da população no Terceiro Mundo. Segundo Pinto (2003) a posição político-ideológica de Romy fica clara se observarmos os apoios que teve para realizar o seminário no ano de 1972: Benfam (Fundação norte-americana com grande atividade no campo do planejamento familiar durante todo o regime militar), Coca-Cola e alto clero católico.

Em 1975 o General Geisel que havia assumido o governo prometeu uma distensão política lenta, gradual e controlada. Assim, o ano de 1975 é considerado por Pinto (2003) um ano primordial para o feminismo brasileiro. Um marco que pode ser visualizado nesse período foi a decisão da Organização das Nações Unidas (ONU) em instituir esse ano como o Ano Internacional da Mulher realizando uma conferência sobre o assunto no México (PINTO, 2003).

Desse modo, organismos internacionais começaram se mobilizar contra a violência contra as mulheres depois de 1975, quando a ONU realizou o primeiro dia internacional da mulher. Mesmo assim, a comissão de direitos humanos da própria ONU, apenas há dez anos, na reunião de Viena de 1993, incluiu um capítulo de denúncia e propôs medidas para coibir a violência de gênero (BLAY, 2003).

Com o objetivo de comemorar o Ano Internacional da Mulher no Brasil foi realizado no Rio de Janeiro um evento patrocinado pelo Centro de Informação da ONU, com o

---

<sup>23</sup> A partir de 1972 começaram a aparecer, inicialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, grupos feministas de reflexão, de caráter privado, inspirados no feminismo nascente no hemisfério norte. As mulheres que foram exiladas no período do regime militar do Brasil conheceram em outros países grupos de reflexão que logo se disseminaram pelo Brasil. Todavia, é preciso marcar que enquanto as feministas exiladas tratavam de construir espaços públicos de reflexão, as feministas no Brasil se encontravam no limite da casa, dadas as condições políticas do país (PINTO, 2003).

título de “O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”. Nessa reunião foi pensada uma maneira de formalizar um centro que se preocupasse com a questão da mulher. Isso é importante na medida em que demonstra uma virada radical na trajetória do movimento, que não só se tornava público como buscava a institucionalização (PINTO, 2003).

Foi então nesse contexto, ainda de ditadura militar que se cria em 1976 o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira. Esse centro foi cercado por dois pólos de censura e repressão. Por um lado, encontramos o próprio regime daquele período que via qualquer mobilização com muita desconfiança, principalmente em se tratando desse Centro já que muitas de suas fundadoras estavam ligadas anteriormente à atividades opositoras ao regime e à famílias que participavam da oposição (PINTO, 2003). De outro lado, o Centro sofria uma vigilância por parte dos grupos de esquerda e daqueles que lutavam contra a ditadura militar, pois esses grupos colocavam a primazia da luta de classes ou da luta pela democracia, e viam o feminismo como uma luta menor ou uma ameaça a unidade (PINTO, 2003).

Todavia, esse Centro teve um papel importante no movimento feminista no Rio de Janeiro até 1979. Durante os anos de funcionamento o Centro abrigou diferentes tendências do feminismo (como a marxista, a liberal e a radical<sup>24</sup>), mas enfrentou resistência das feministas radicais, que enfatizavam a centralidade da questão da mulher em detrimento de outras questões consideradas gerais e traziam para a discussão uma problemática considerada na época como moralmente inadequada, como sexualidade, corpo, aborto e contracepção. É preciso destacar que a partir de 1977 o Centro passou a ser largamente dirigido por mulheres marxistas ligadas ao Partido Comunista pró-soviético (PINTO, 2003).

---

<sup>24</sup> A vertente marxista tendia a reduzir a luta das mulheres à luta de classes enquanto que a vertente liberal lutava por direitos individuais. Todavia, tanto as tendências marxistas quanto liberais, apesar das divergências, tinham uma natureza mais política e tendiam a ver os problemas enfrentados pelas mulheres como problemas coletivos com uma dimensão que extrapolava a luta específica da mulher. O grupo mais radical, que teve grande dificuldade de se manter na organização, era composto por mulheres que colocavam sua própria condição de mulher no centro da discussão, levantavam questões menos aceitas e expunham de forma aberta a condição de opressão (PINTO, 2003).

Muitas feministas também se lançaram em propostas mais públicas, abrindo espaço na reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)<sup>25</sup> em Belo Horizonte. A partir de 1975, por dez anos as feministas organizaram seus encontros nacionais no âmbito da reunião anual da SBPC. Desse modo, a presença desse grupo na reunião da SBPC em 1975 e as sucessivas reuniões que aconteceram no âmbito dessa sociedade até 1985 são indicadores importantes de um tipo específico de feminismo que se desenvolveu no Brasil, que se poderá chamar de feminismo acadêmico. Nesse sentido, Pinto (2003) destaca que esse processo inaugura um tipo de atuação feminista fundamental para as décadas seguintes que foi a realização de pesquisas científicas sobre a condição da mulher no Brasil.

Outro acontecimento também marcante no ano de 1975 foi a luta das mulheres pela Anistia, movimento fundado por Terezinha Zerbini esposa de um general que sofreu repressão com o golpe militar de 1964. Esse movimento cresceu por todo o Brasil e foi fundamental para a promulgação da Anistia em 1979 (PINTO, 2003).

Já o ano de 1979 apresentou dois fatos marcantes para a sociedade brasileira e que tiveram grande influência para o desenvolvimento do movimento feminista na década de 1980: a anistia aos presos e exilados políticos e a reforma partidária. A anistia trouxe de volta ao Brasil um grupo de militantes que viveram no exterior e que trouxeram consigo novas idéias. Já a reforma partidária acabava com o bipartidarismo, que vigorava no Brasil desde 1965, com a decretação do AI -2. Esses dois acontecimentos foram importantes na medida em que tornaram complexa a relação do movimento feminista com o campo da política institucional. Com o fim do bipartidarismo, as militantes feministas até então identificadas com o MDB passaram a se dividir em diferentes partidos, primordialmente entre o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) (PINTO, 2003).

Além disso, com o processo de redemocratização mais avançado surgia uma nova divisão entre as Feministas: de um lado ficaram as que lutavam pela

---

<sup>25</sup> As reuniões anuais da SBPC foram espaços fundamentais para as manifestações contra a ditadura, pelo fim da censura e pelo restabelecimento do Estado de direito democrático (PINTO, 2003).

institucionalização do movimento e por uma aproximação da esfera estatal e, de outro, as autonomistas, que viam nessa aproximação um sinal de cooptação (PINTO, 2003).

Segundo Pinto (2003) é interessante observar que de 1975 à 1979 o movimento feminista no Brasil esteve muito associado à luta pelo fim da ditadura militar, pelo fim da censura e pela anistia aos presos políticos e exilados (PINTO, 2003).

Contudo, algumas feministas, que haviam lutado pela redemocratização e que observavam em 1982 seu partido, o PMDB, assumindo governos estaduais, foram buscar nestes novos governos espaços para a defesa de suas causas. Enquanto isso, o PT (partido que incorporou algumas feministas, após a reforma partidária de 1979) tendia a opor-se a institucionalização, pois tinha uma visão mais radical e autonomista do movimento (PINTO, 2003). Sobre esse assunto Pinto (2003) destaca:

O encontro entre o movimento e o campo político traz uma problemática fundamental que deriva da própria natureza do movimento social, colocando-o diante de duas alternativas: atrelar-se a um partido e ameaçar sua unidade e sua autonomia ou se manter unido e limitar sua participação política à pressão. Se for tomada a primeira opção [...] novamente há duas possibilidades: o caminho da representação, ou seja, da candidatura a cargos eletivos nos parlamentos, ou o caminho da ocupação de espaços no aparelho estatal, tanto por meio da instituição de novos espaços, como o dos conselhos, como pela ocupação de cargos propriamente políticos e/ou burocráticos (PINTO, 2003, p. 69,70).

A institucionalização acabou acontecendo. Sua forma mais visível foi a criação dos Conselhos Estaduais e do Conselho Nacional, mas não foi a única e possivelmente também não foi a mais bem-sucedida. A história da institucionalização do movimento feminista junto ao Estado por meio da organização de Conselhos passa pela vitória do PMDB em alguns Estados Brasileiros em 1982, mais especificamente pela eleição de Franco Montoro no Estado de São Paulo, onde o movimento feminista era bastante organizado e tinha algumas figuras de projeção nacional nas áreas da cultura, da política e da academia. A proposta do Conselho em São Paulo foi apresentada ao governador por um grupo de mulheres do PMDB e ele foi oficializado por decreto em abril de 1983, tornando-se o primeiro órgão desse tipo a ser criado no Brasil (PINTO, 2003). Assim, o poder público criou o primeiro órgão

voltado para tratar de políticas específicas para as mulheres, o Conselho Estadual da Condição Feminina em 1983 no Estado de São Paulo, o que impulsionou o Estado a reconhecer a discriminação e a violência de gênero (TELES; MELO, 2002).

O Conselho Estadual da Condição Feminina (SP) tinha caráter consultivo e propositivo, não possuía orçamento próprio e era composto por mulheres do partido vencedor. Desde sua criação enfrentou uma forte oposição de feministas ligadas ao PT e de grupos de mulheres das camadas populares que lutavam entre outras causas, pela construção de creches (PINTO, 2003). Apesar da criação do Conselho, nota-se que não havia disponibilidade do aparato do Estado como um todo em aceitar essa presença. Assim, segundo Pinto (2003) esse é um dos grandes problemas que a institucionalização tem encontrado na história recente: os grupos demonstram que são capazes de romper a impermeabilidade estatal, mas não o bastante para ocupar um espaço nas instâncias decisórias (PINTO, 2003).

A criação do Conselho Nacional da Condição da Mulher, em 1985, foi o resultado de uma mobilização que começou com a Campanha das Diretas Já em 1983, quando novamente as oposições se uniram em torno de uma única bandeira e foi instituído o movimento de Mulheres pelas diretas Já. O conselho nasceu da iniciativa de um grupo de 40 mulheres do partido que procurou Tancredo Neves, ainda candidato, dele obtendo a garantia da instauração de um órgão estatal para cuidar dos direitos da mulher. José Sarney, o vice-presidente que assumiu com a morte de Tancredo, manteve a promessa e criou o conselho em 1985 (PINTO, 2003).

Desse modo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado junto ao Ministério da Justiça, com orçamento próprio, tendo sua presidente status de ministro. O caráter deliberativo do conselho esteve presente desde sua lei de 1985. Era composto por 17 conselheiras nomeadas pelo ministro da justiça; um conselho técnico e uma secretaria executiva. Posteriormente, passou a contar também com um centro de documentação, estudos e informação. Da diretoria técnica se desprendiam várias comissões de trabalho, tais como a comissão de educação, de cultura, de creche, de trabalho e mulher rural, de legislação, de violência, de saúde reprodutiva, da mulher negra e de comunicação. O conselho teve vida curta como órgão de articulação das demandas do movimento feminista e de mulheres em

geral. Sua atuação real estendeu-se de 1985 a 1989 (PINTO, 2003; MONTAÑO, 2003).

Ao final do governo Sarney (1985-1990) ocorreu um episódio que resultou na renúncia da então presidente do CNDM Jacqueline Pitanguy e da maioria do corpo técnico. A estreita relação entre o CNDM e o movimento de mulheres se manifestou no fato de que esta renúncia foi acordada em consulta com o movimento de mulheres de todo o país, evitando, assim, que suas integrantes participassem de um processo de cooptação deste órgão pelas forças conservadoras. O governo de Sarney não aceitou a defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a vinculação dos direitos das mulheres com a luta anti-racista liderada por Pitanguy, o que implicou em sua saída (MONTAÑO, 2003).

Com o governo Collor em 1990 inaugurou-se no Brasil um projeto de redução do Estado o que ocasionou a redução das atribuições do CNDM, inclusive para executar políticas públicas. Além disso, o conselho perdeu seu orçamento e na maioria das vezes, passaram a ser indicadas para a direção e como conselheiras, mulheres com pouca tradição no movimento feminista. Segundo Montaña (2003) só com a designação de Solange Bentes como presidente do CNDM ao final do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso é que foi possível concluir a gestão com uma nova institucionalidade e novos canais de diálogos abertos com a sociedade civil. Somente no ano 2000, pelo decreto 3511, foi criada uma secretaria executiva visando a viabilizar e executar as deliberações do CNDM que é, entretanto, subordinada hierarquicamente à Secretaria de Estado de Direitos humanos (PITANGUY, 2003).

Assim, foi na década de 1980 que surgiram os conselhos de mulheres e fortes grupos feministas temáticos, entre os quais se destacam os que passaram a tratar de questões como: a violência contra a mulher e a saúde. Também nos anos 1980 houve espaço para o desenvolvimento do feminismo acadêmico, ancorado no Departamento de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, em São Paulo, e em pesquisas de ciências humanas e educação realizada nas grandes Universidades do país, em algumas das quais surgiram Núcleos de Pesquisa em Estudos da Mulher (PINTO, 2003).

É preciso salientar que a criação de conselhos e de outros órgãos que se ocuparam exclusivamente de questões referentes à mulher nunca foi uma idéia consensual no interior do movimento feminista, seja no Brasil ou nos países europeus. Havia correntes que destacavam que a institucionalização desses espaços no interior do aparato do Estado apontava para o perigo da perda da autonomia do movimento em relação aos partidos do governo. Além disso, acreditavam que a luta por transformações profundas nas relações de poder, não poderiam advir de uma estreita colaboração entre o movimento e o Estado. Não podemos nos esquecer que o Estado era visto, sobretudo a partir de ditaduras, como a encarnação da força e do mal e não como o responsável pela proteção e exercício dos direitos. Frente a essa questão, o movimento se dividiu, grosso modo, em três posições: algumas estavam dispostas a participar do governo introduzindo, desde o Estado, políticas públicas de gênero; outras se propunham a apoiar e subsidiar estas companheiras mantendo-se, entretanto, na sociedade civil e outras optaram por manter uma autonomia total (MONTAÑO, 2003; PITANGUY, 2003).

Entendemos que a criação dos Conselhos na década de 1980, teve um papel importante ao se preocupar com algumas questões que estavam aparecendo no cenário nacional, mas que, ainda não havia conseguido uma visibilidade tal que as colocassem como um problema a ser enfrentado pela Sociedade e pelo Estado brasileiro.

Assim, de acordo com Scraiber e Oliveira (1999) desde a década de 80 surge um ativo movimento feminista com duas principais bandeiras: a violência e a saúde da mulher<sup>26</sup>. Nesta época “o assassinato de algumas mulheres de classe média por seus maridos ou ex-maridos é acompanhada de intensa mobilização para evitar a absolvição dos criminosos com base nos argumentos de “legítima defesa da honra” e caráter “passional” do crime, como era comum ocorrer até então. Acusando a

---

<sup>26</sup> Nesse trabalho nosso objetivo é discutir a questão da violência contra a mulher e o surgimento dos serviços para o enfrentamento da questão. Assim, não entraremos na discussão sobre as reivindicações das mulheres na área da saúde. Todavia, é importante destacar que o tema da saúde é particularmente sensível devido a sua abrangência temática e as relações com o Estado que ele implica. Além de temas tradicionais como os cuidados com a maternidade e com a prevenção do câncer, a questão da saúde da mulher pressupõe outros temas polêmicos como: planejamento familiar, sexualidade e aborto (PINTO, 2003).

impunidade reinante para os crimes de violência conjugal, e a transformação das vítimas em ré através de seu julgamento moral, o movimento passou a solicitar que os crimes cometidos nas relações íntimas tivessem um tratamento equivalente aos crimes ocorridos entre desconhecidos, baseado no fato de que os direitos deveriam ser iguais para todos (SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

É preciso destacar que ainda nessa década muitos homens matavam as mulheres e se defendiam dizendo que mataram em legítima defesa da honra para que o crime deixasse de existir como tal. Exemplo disso foi a morte em 1976 de Ângela Diniz, mulher da elite carioca que foi morta por seu ex-marido Doca Street. Esse fora levado a julgamento e foi absolvido com o argumento de ter matado em legítima defesa da honra. Esta sentença provocou uma das primeiras grandes campanhas públicas das feministas no Brasil e com certeza foi grandemente responsável pela condenação do assassino em um segundo julgamento. Inaugurando assim, uma nova fase na história da violência contra a mulher no país (PINTO, 2003). Diferentemente das décadas de 1910 e 1920, agora as denúncias destes crimes escondidos na e pela família tornaram-se públicos. Recebidos inicialmente com descrédito e sarcasmo pela mídia, em geral, aos poucos foram reconhecidos (BLAY, 2003).

Nesse sentido é importante destacar que a violência aparece como ameaça não só às classes populares mais também as elites brasileiras. E com o objetivo de obscurecer as raízes da violência na sociedade brasileira, difundiu-se a idéia de que seu combate e a sua prevenção seria uma mera questão de segurança pública e repressão policial, daí o porquê a justiça foi a primeira área governamental a atuar no enfrentamento à questão. Além disso, esse processo contribuiu para encobrir aquela violência “clássica” na sociedade brasileira que se expressa, sobretudo, na prática de dominação de classe, grupos e do Estado: a violência estrutural (NETO; MOREIRA, 1999).

Assim, é preciso destacar que o movimento feminista comporta temáticas cuja legitimidade social é bastante diversa não gozando da mesma capacidade de formar políticas públicas. Por isso, a luta contra a violência doméstica, presente na plataforma do movimento de mulheres há alguns anos, sempre alcançou maior

aceitação na sociedade brasileira do que aquela travada pelo respeito aos direitos reprodutivos. Nessa última frente de ação, o movimento sempre encontrou a pressão contrária da Igreja Católica e de setores mais conservadores, e seu avanço tem sido mais lento, pois é mais sinuoso o caminho percorrido para incorporar questões ligadas a sexualidade, a contracepção, a esterilização e ao abortamento no debate social e em políticas públicas (PITANGUY, 2003).

Mas, com relação à violência contra a mulher devemos destacar que o primeiro grupo no Brasil a trabalhar com a violência contra a mulher foi o SOS Mulher. Implantado no Rio de Janeiro em 1981, esse foi o primeiro grupo no Brasil a trabalhar contra a violência, a prestar serviços e a estabelecer um contato contínuo com mulheres não militantes (GREGORI, 1992). O objetivo do SOS Mulher era constituir um espaço de atendimento às mulheres vítimas de violência e também um espaço de reflexão e de mudança das condições de vida dessas mulheres. O grupo passou pouco a pouco a organizar-se de forma profissional. Podemos visualizar assim o surgimento de um feminismo de prestação de serviço, em que as mulheres vítimas de violência encontravam profissionais da saúde e da área jurídica para lhes dar apoio. Todavia, a história do SOS permite-nos também observar o processo de resistência para que esse problema fosse incorporado como um problema governamental, já que o SOS era uma instituição não-governamental. Segundo Pinto (2003) são esses tipos de organizações que serão difundidas na década de 1980 e que irão dominar o movimento na década de 1990: o feminismo profissionalizado das organizações não-governamentais (ONGs).

Ainda na década de 1980 surgem também alguns documentos importantes para o tratamento das questões de gênero. Nesse sentido, em 1983 temos a criação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) criado pelo Ministério da Saúde (TELES; MELO, 2002).

No plano da proteção internacional dos Direitos Humanos, o Brasil ratificou em 1984 o primeiro tratado que se refere especificamente aos direitos das mulheres: a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a mulher (TELES; MELO, 2002).

No que diz respeito a outros serviços de atendimento à mulher vítima de violência, não podemos nos esquecer da primeira iniciativa governamental que foi a criação em 1985 da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher. É importante destacar que o Brasil foi o primeiro país do mundo a propor este tipo de intervenção<sup>27</sup> (SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

Assim, as delegacias foram o primeiro e grande recurso no combate público à violência contra a mulher e especialmente a violência conjugal no país e seu caráter é basicamente policial: detectar transgressões a lei, averiguar sua procedência e criminalizar a violência doméstica (SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999). Segundo Pinto (2003) a criação das delegacias atendia a uma série de interesses: foi uma resposta às reivindicações do movimento feminista que via nas delegacias uma possibilidade de construção de um espaço que não fosse hostil à mulher agredida. Além disso, era uma política pública que permitia uma ampla visibilidade a custo muito baixo, na medida em que resolvia inclusive “um novo problema” que se colocava à corporação policial: a presença crescente de mulheres delegadas. Designar essas mulheres para as delegacias especiais seria uma forma de retirá-las de um espaço entendido pelos policiais como exclusivamente masculino, diminuindo a competição para o avanço na carreira. Todavia, algumas delegadas já nesse período, viam a designação para essas delegacias como castigo; outras, entretanto, tornaram-se profissionais comprometidas com a condição da mulher vítima de agressão.

Desse modo, podemos observar que a questão da violência contra a mulher foi incorporada por duas principais áreas, a da justiça em meados da década de 80 e mais tardiamente nos anos de 1990 a área da saúde (SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

Mas, a luta das mulheres não parou por aí. Elas obtiveram através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher uma bem sucedida intervenção junto à Assembléia Constituinte, o que pode ser constatado nas conquistas presentes na Constituição de 1988. Assim, além dos tratados internacionais devemos salientar que a violência

---

<sup>27</sup> As DEAM's foram uma experiência genuinamente brasileira desde a sua criação. Atualmente, além do Brasil, existem serviços policiais especializados no atendimento às mulheres na Argentina, Uruguai, Colômbia, Peru, Equador, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Espanha, Paquistão e Índia (BRASIL, 2006b).

doméstica é reconhecida pela nossa Constituição, que diz, em seu parágrafo 8º, artigo 226: O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (BRASIL, 1988; PINTO, 1988).

O CNDM começou por promover uma campanha nacional na televisão e por meio de outdoors com o slogan “Constituinte pra valer tem que ter direitos da mulher! Além disso, reuniu em Brasília um grande grupo de feministas em um encontro do qual resultou um documento entregue aos constituintes intitulado “Carta das Mulheres” (PINTO, 2003).

A “Carta das Mulheres” promovida pelo CNDM e escrita por um conjunto muito amplo de mulheres chamadas à Brasília, foi o documento mais completo e abrangente produzido na época, e possivelmente um dos mais importantes elaborados pelo feminismo brasileiro contemporâneo. Está dividida em duas partes, a primeira propõe uma agenda que ultrapassa em muito os limites dos interesses corporativos das mulheres. Defendia a justiça social, a criação do Sistema Único de Saúde, o ensino público e gratuito em todos os níveis, autonomia sindical, reforma agrária, reforma tributária, negociação da dívida externa, entre outras propostas. Na segunda parte, o documento detalhava as demandas em relação aos direitos da mulher no que se referia ao trabalho, saúde, direitos de propriedade, sociedade conjugal, entre outros (PINTO, 2003).

De acordo com Pinto (2003) a carta apresentou uma originalidade em relação aos outros documentos do período em dois pontos. O primeiro, refere-se à questão da violência contra a mulher, expresso numa detalhada proposta de defesa a integridade física e psíquica das mulheres, redefinindo o conceito de estupro e sua classificação penal, apenando o explorador sexual e solicitando a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher em todos os municípios do território nacional. O segundo, diz respeito ao polêmico tema do aborto. A carta não propõe explicitamente a legalização da prática, mas postula um preceito constitucional que abriria caminho para uma posterior discussão do tema<sup>28</sup>. Nela se

---

<sup>28</sup> A **questão do aborto** desapareceu no documento “proposta à Assembléia nacional Constituinte”, do CNDM. Assim, a ausência da questão do aborto na proposta foi um recuo tático diante do avanço

lê: “Será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre seu próprio corpo” (PINTO, 2003, p. 75).

Ainda na década de 1990, após essa grande participação na formulação da Constituição Federal de 1988, além de remeter o problema da violência contra a mulher à área da justiça, o movimento de mulheres iniciou uma estratégia remetendo a questão para outros três campos principais: o dos direitos humanos, da saúde e do desenvolvimento social, os três já consolidados e reconhecidos internacionalmente, pois se acreditava que estes campos tinham conceitos e ferramentas que poderiam ser úteis no trabalho com a violência contra a mulher, tais como a linguagem dos direitos e a noção de prevenção (SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

A Declaração de Viena de 1993 foi o primeiro instrumento internacional a trazer a expressão direitos humanos da mulher, preconizando em seu artigo 18 da Parte I que os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integrantes e indivisível dos direitos humanos universais (TELES; MELO, 2002).

No plano da proteção internacional dos Direitos Humanos, o Brasil ratificou o segundo tratado que se refere especificamente aos direitos das mulheres: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher (conhecida como a Convenção de Belém do Pará), ratificada em 1995 (TELES; MELO, 2002).

O documento oficializado na Convenção de Belém de Pará é constituído pelo tripé: prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. Assim, os Estados, ao ratificarem o pacto comprometeram-se a adotar, por todos os meios apropriados, e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (art. 7º). Dentro da perspectiva de igualdade, observada a diversidade, a convenção recomenda aos Estados que leve em conta a situação da mulher vulnerável a violência por sua raça/ etnia, ou em condição de migrante/ refugiada e

---

do pensamento conservador. A iminência da criminalização do aborto mesmo em caso de estupro e perigo de vida da gestante levou o CNDM a promover uma campanha nacional para que fossem mandados telegramas para manter o direito do aborto nesses casos (PINTO, 2003).

considerando também a violência a mulher gestante, deficiente, menor, idosa ou em situação socioeconômica desfavorável, afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade (TELES; MELO, 2002).

Essa convenção representa um marco contextual e conceitual para a violência de gênero, uma vez que define em seu artigo 1º o conceito violência contra a mulher que seria qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause, ou seja, passível de causar morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada. Este documento é o único internacional dedicado exclusivamente à violência contra a mulher. Conceito similar à esse é utilizado pela Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da Organização das Nações Unidas, conhecida por CEDAW, ratificada pelo Brasil em 1984 (BRASIL, 2006d).

Em 1996 o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher elaborou o Programa Nacional de Prevenção e Combate a Violência Doméstica e Sexual. Todavia, a execução desse programa só se iniciou em 1998 por falta de capacidade técnica operativa do órgão. Esse programa, por sua vez, faz parte do Programa Nacional de Direitos Humanos da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, criado em 1996 (TELES; MELO, 2002).

Todavia, a entrada do tema da violência na área da saúde foi lenta e gradual, até porque a área da saúde possui uma dificuldade de incorporar qualquer fenômeno que não seja diagnosticado como doença. Entretanto, foi justamente o novo conceito ampliado de saúde que propiciou o debate sobre a violência e a incorporação da questão. Além disso, não havia como não entender que a violência, apesar de não ser uma doença, afeta a saúde e frequentemente produz a morte. Entretanto, apesar da incorporação do tema pela área da saúde desde a década de 1990, só em 1998 foi lançada a Norma Técnica do Ministério da Saúde para Prevenção e Tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra Mulheres e Adolescentes. Esse documento alerta para as seqüelas físicas e psicológicas produzidas pela violência sexual e informa que “a maioria dos serviços de saúde não estão preparados para diagnosticar e tratar da violência sexual.” O manual orienta os serviços à realizarem o atendimento às vítimas de estupro “com presteza e rapidez”, de maneira a impedir

maiores danos à saúde física e mental das mulheres e estabelece normas para garantir a interrupção da gravidez resultante do estupro, além de exames laboratoriais para prevenir e tratar doenças sexualmente transmissíveis, inclusive a Aids (MINAYO; SOUZA, 1999; SCHRAIBER; OLIVEIRA, 1999).

De acordo com Teles e Melo (2002) havia no Congresso Nacional um projeto de decreto legislativo que visava derrubar a Norma Técnica do Ministério da Saúde. Esse projeto foi submetido à votação e rejeitado pela Comissão de Seguridade Social e Família do Congresso Nacional. A justificativa para a elaboração do projeto é que o Ministério da Saúde estaria legislando indevidamente sobre matéria que é de competência do Poder Legislativo, abrindo portas para a ampliação do aborto no Brasil.

Sobre esse assunto Teles e Melo (2002) argumentam que o Ministério da Saúde apenas regulamentou o exercício de um direito que existe desde 1940 e que vinha sendo dificultado pela omissão do Estado quanto às questões do sistema público de saúde. Além disso, a norma técnica é bem mais ampla e visa normatizar na rede pública de saúde os serviços que atendem às mulheres vítimas de violência sexual. A Norma determina que os profissionais devem orientar as mulheres a registrar a ocorrência na Delegacia de polícia e, no caso do aborto decorrente de estupro, é obrigatória a apresentação do boletim de ocorrência policial. Caso haja declarações falsas no boletim de ocorrência policial ou no laudo de equipe médica e psicológica, a mulher poderá ser responsabilizada. A norma técnica prevê inclusive, o apoio e acompanhamento daquelas mulheres que, mesmo sendo vítimas de estupro, não desejam interromper a gravidez. Assim, de acordo com as autoras “a norma técnica do Ministério da Saúde apenas regulamenta o exercício do aborto legal no sistema público de saúde” (TELES; MELO, 2002, p. 56).

Outras formulações importantes e que merece ser destacadas é a criação da lei 9.099/95 que regulamentou os Juizados Especiais Criminais e os Cíveis, fato que será abordado no próximo capítulo quando falaremos sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Entretanto, um marco para as políticas públicas destinadas às mulheres foi a implementação em 2002 da Secretaria Especial dos Direitos da Mulher, de que trataremos a seguir.

## **2.5 - Conhecendo o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

De acordo com Pinto (2006) a institucionalização das demandas com relação às mulheres se deu com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985. Antes desse momento as políticas públicas para as mulheres eram voltadas mais para a amamentação e para os cuidados com a criança e o lar, fato que reflete a forma histórica de se tratar a mulher apenas como uma figura materna.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso o Conselho foi vinculado ao Ministério da Justiça. No final desse mesmo governo foi criada a então Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher em 2002, também vinculada ao Ministério da Justiça. Essa secretaria tinha como prioridades: o combate à violência contra a mulher, participação da mulher no cenário político do país e a inserção no mercado de trabalho (PINTO, 2006).

Entretanto, no dia 1º de janeiro de 2003, sob governo Lula, foi criado através da Medida Provisória 103 a Secretaria Especial dos Direitos da Mulher (SEDIM) com status de Ministério e subordinada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2004a).

Segundo Montañó (2003) um dos aspectos mais inovadores do processo eleitoral que desembocou na eleição do Presidente Lula foi a percepção generalizada da importância eleitoral e política das mulheres. De fato, a mudança na composição do senado é muito importante, já que, dos 81 senadores eleitos, nove são mulheres, a maioria pertencente ao partido dos trabalhadores. Aumentou também o número de deputadas em 45%, chegando a 42 as deputadas federais, e em 8 estados as mulheres foram as mais votadas, incluindo o Rio de Janeiro, ainda que também não cheguem a representar 15% do total. Assim, este incremento de mulheres abriu a possibilidade de fortalecimento da bancada transversal feminista.

Desse modo, constitui-se como competência da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:

- assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as Mulheres;
- elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional;
- elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e das demais esferas de governo;
- promover a igualdade de gênero; articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;
- promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e três subsecretarias (BRASIL, 2006a).

Com o objetivo de elaborar um Plano Nacional de Políticas para as mulheres (PNPM) a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres junto com o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, convocou a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) em julho de 2004. Esta Conferência contou com cerca de 120 mil mulheres que participaram dos debates e apresentaram as propostas para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) (BRASIL, 2004a). É importante destacar que essa Conferência foi precedida de plenárias municipais e/ou regionais e das Conferências Estaduais (BRASIL, 2004a).

A elaboração do PNPM foi iniciada a partir do decreto Presidencial de 15 de julho de 2004, que instituiu o grupo de trabalho interministerial (GTI), composto por representantes de sete ministérios: saúde; educação; trabalho e emprego; justiça; desenvolvimento agrário; desenvolvimento social; planejamento, orçamento e gestão; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

(SEPPIR); do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; e das Secretarias da Mulher do Estado do Acre e do município de Campinas/SP, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. O trabalho foi realizado entre 03 de setembro e 26 de novembro de 2004 (BRASIL, 2004a).

A elaboração desse plano é de suma importância, pois expressa

[...] o reconhecimento do papel do Estado como promotor e articulador de ações políticas que garantam um Estado de direito e o entendimento de que cabe a ele, e aos governos que o representam garantir políticas públicas que alterem as desigualdades sociais existentes em nosso país (BRASIL, 2004a, p. 9).

A PNPM é orientada por alguns pressupostos, princípios e diretrizes. Como pressuposto a política entende que a diferença entre homens e mulheres foi historicamente construída. Além disso, reconhece que a atuação do Estado, especialmente por meio da formulação e implementação de políticas interfere na vida das mulheres porque pode tanto reproduzir como alterar as relações de gênero, raça e etnia e o exercício da sexualidade. Nesse sentido, entende-se também que a inserção das mulheres nos espaços de poder é uma das condições essenciais para a democratização do Estado (BRASIL, 2004a).

O PNPM também é orientado por 8 princípios: igualdade e respeito à diversidade; equidade; autonomia; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos e participação e controle social (BRASIL, 2004a).

De acordo com o Plano para concretizar estes princípios as esferas de governo Federal, Estadual e Municipal deverão seguir as seguintes diretrizes:

1. a igualdade de gênero, raça/etnia;
2. o desenvolvimento democrático e sustentável, levando em consideração as diversidades regionais com o objetivo de superar as desigualdades econômicas e culturais;
3. o cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Governo Brasileiro, relativos aos direitos humanos das mulheres;

4. fomentar e implementar políticas de ações afirmativas como instrumento necessário ao pleno exercício de todos os direitos e liberdades fundamentais para distintos grupos de mulheres;
5. o equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais;
6. o combate às distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres;
7. o reconhecimento da violência de gênero, raça/etnia como violência estrutural e histórica, que expressa a opressão das mulheres que precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública;
8. o reconhecimento da responsabilidade do Estado na implementação de políticas que incidam na divisão social e sexual do trabalho;
9. a construção social de valores, por meio da Educação, que enfatizem a importância do trabalho historicamente realizado pelas mulheres, além da necessidade de viabilizar novas formas para sua efetivação;
10. a inclusão das questões de gênero, raça/etnia nos currículos escolares, além do reconhecimento e busca de formas que alterem as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias;
11. a inclusão de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação de políticas públicas para as mulheres;
12. a elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população afro-descendente e indígena, como subsídios para a formulação e implementação de políticas públicas de saúde, previdência social, trabalho, educação e cultura, que levem em consideração a realidade urbana e rural;
13. a capacitação de servidores(as) públicos(as) em gênero, raça/etnia e direitos humanos, de forma a garantir a implementação de políticas públicas voltadas para a igualdade;
14. a participação e o controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, disponibilizando dados e indicadores relacionados aos atos públicos e garantindo a transparência das ações;
15. a criação, o fortalecimento e a ampliação de organismos específicos de defesa dos direitos e de políticas para as mulheres no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estaduais e municipais (BRASIL, 2004a).

Na construção do Plano o governo Federal se comprometeu em auxiliar na divulgação desse plano junto aos Estados e Municípios. Também cabe ao governo Federal a atualização das diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, por meio de debate político na Conferência Nacional de Políticas para as mulheres, que deve ser feita a cada três anos, precedido de conferências municipais, estaduais e do distrito federal (PINTO, 2006).

Não podemos deixar de mencionar a importância da pactuação do Plano nos Estados e Municípios, tendo, inclusive, a presença e o acompanhamento dos movimentos sociais, pois esse trabalho articulado é um dos fatores necessário para o sucesso da política e para fazer avançar as ações voltadas para as mulheres (PINTO, 2006).

Até 2006 somente 17 municípios do Espírito Santo haviam assinado o Pacto, são eles: Serra; Vila Velha, Cariacica, Vitória, Montanha, Ibiraçu, Domingos Martins, Anchieta, Rio Bananal, Colatina, Baixo Guandu, Ecoporanga, Fundão, Viana (BRASIL, 2006c).

Dados de 2007 demonstram que no Brasil o acordo de adesão ao Plano foi assinado por 256 gestores, entre municipais e estaduais (BRASIL, 2006a). Tendo em vista que o Brasil tem 5.563 municípios distribuídos em 26 Estados, e um Distrito Federal (IBGE, 2007), podemos perceber que esta adesão ainda é pequena o que equivale à 4,6%. No entanto, é o começo, pois o país ainda não tem histórico de participação feminina nem de discussão de questões de gênero por parte do Estado (PINTO, 2006).

Um desafio que se apresenta diz respeito a gestão e o monitoramento do Plano que tem como fundamento a transversalidade de gênero. A gestão transversal é um dos grandes desafios para a administração pública como um todo, pois sua característica é a articulação horizontal e não hierárquica, buscando com isso influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas (PINTO, 2006).

O PNPM está estruturado em cinco capítulos: 1- Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania; 2- Educação Inclusiva e não sexista; 3- Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; 4- Enfrentamento à Violência contra a Mulher; 5- Gestão e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em relação a cada um desses eixos o PNPM coloca os objetivos, as metas, prioridades e planos de ação que devem ser desenvolvidas ou aprofundadas para que mudanças qualitativas e quantitativas se efetivem na vida das mulheres brasileiras (BRASIL, 2004a). Como o nosso estudo diz respeito ao eixo 4 da Política listaremos abaixo (QUADRO 5) os objetivos, as metas e as prioridades desse eixo:

Objetivos	Metas	Prioridades
<p>I. Implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.</p> <p>II. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência.</p> <p>III. Reduzir os índices de violência contra as mulheres.</p> <p>IV. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.</p>	<p>A. Proceder a um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os serviços de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência em todo o território nacional.</p> <p>B. Definir a aplicação de normas técnicas nacionais para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência.</p> <p>C. Integrar os serviços em redes locais, regionais e nacionais.</p> <p>D. Instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher, e programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça, Conselhos e Movimentos sociais.</p> <p>E. Implantar serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal segundo o diagnóstico realizado e as estatísticas disponíveis sobre a violência em cada região.</p> <p>F. Aumentar em 15% os serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência.</p> <p>G. Implantar um sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher.</p> <p>H. Capacitar e treinar os profissionais atuantes nos serviços de prevenção e assistência segundo modelo integrado desenvolvido pelo MS/SEPP/IR/SPM e SENASP em todas as unidades da federação, com especial atenção às cidades com maiores índices de violência contra a mulher.</p> <p>I. Ampliar em 50% o número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e implantar Núcleos Especializados nas delegacias existentes.</p>	<p><b>4.1. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência.</b></p> <p>4.2. Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.</p> <p>4.3. Promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual.</p> <p>4.4. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual.</p> <p>4.5. Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres.</p> <p>4.6. Capacitar os profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero.</p> <p>4.7. Ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita.</p>

**Quadro 5 – Eixo 4 do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: objetivos, metas e prioridades.** Fonte: BRASIL, 2004a.

Como pode ser observado no Quadro 5, encontramos no eixo 4 sete prioridades, e devido a complexidade de se analisar os serviços a partir de todas as prioridades colocadas, optamos em fazer um recorte onde analisaremos os serviços a partir da primeira prioridade apontada que trata da “Ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Prevenção e Atendimento às Mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2004a). Também é importante destacar que a partir dessa prioridade, realizamos outro recorte, pois, não discutiremos a “rede de prevenção”, mas, faremos uma primeira aproximação ao estudo dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência.

Para a execução das prioridades que podem ser visualizadas no Quadro 5, foram traçados os Planos de Ação. Como estamos tratando da primeira prioridade colocada pela Política, fizemos um recorte onde analisaremos os serviços a partir do que foi proposto no plano de ação para a execução dessa prioridade (QUADRO 6).

Assim, utilizamos especificamente as ações citadas como necessárias para o alcance dessa primeira prioridade. Contudo, não abordaremos as questões que dizem respeito ao Instituto Médico Legal (IML) (Ações: 4.1.6; 4.1.7; 4.1.8 do quadro 6) por entendermos a complexidade do assunto e a necessidade de um estudo específico sobre esse local. Excluímos também o item que trata sobre o atendimento às mulheres em situação de violência nos programas de promoção de trabalho/renda e de habitação/moradia (Ação 4.1.4 do quadro 6) porque necessitaríamos de um tempo maior ao que o mestrado nos oferece até mesmo para visitarmos tais programas que não são específicos de atendimento às mulheres vítimas de violência, apesar de serem imprescindíveis para o trabalho entre os serviços.

<b>N°</b>	<b>Ação</b>	<b>Responsável</b>	<b>Prazo</b>	<b>Produto</b>
4.1.1	Capacitar profissionais dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.	SPM/MJ/ SEDH/MS	2007	Profissional capacitado (a)
4.1.2	Reaparelhar os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.	SPM/MJ/ SEDH	2007	Serviço especializado Criado
4.1.3	Criar serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.	SPM/MJ/ SEDH	2007	Serviço especializado Criado
4.1.4	Atender mulheres em situação de violência de forma prioritária nas ações/ programas de promoção de trabalho e renda e de habitação e moradia.	SPM/MTE/ MCid	2007	Mulher atendida
4.1.5	Apoiar a realização de eventos para promover a ação articulada entre os serviços integrantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, em todos os Estados, contemplando capitais e municípios com perfil rural.	SPM/MJ/MS	2007	Evento realizado Rede instituída nos Estados e municípios
4.1.6	Incentivar a criação de espaços específicos nos IML para atendimento às mulheres vítimas de violência.	MJ/MS/SPM	2007	Espaço criado
4.1.7	Estimular a articulação entre os IML e os serviços de saúde para o atendimento às mulheres vítimas de violência.	MS/MJ/SPM	2007	Serviços articulados
4.1.8	Apoiar técnica e financeiramente a capacitação de profissionais dos IML para atendimento às mulheres vítimas de violência.	MJ/MS/SPM	2007	Profissional capacitado(a)
4.1.9	Criar procedimentos e normas para o funcionamento dos serviços especializados de atendimento à mulher.	MJ/MS/SPM	2007	Procedimentos e normas estabelecidas
4.1.10	Criar serviço de central telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência.	SPM	2005	Central telefônica criada

**Quadro 6 - Plano de Ação da prioridade 4.1 - Ampliar e aperfeiçoar a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência.**

Fonte: BRASIL, 2004a.

## **Capítulo 3**

---

### **Metodología**

Quanto ao nível de pesquisa este trabalho se configura como exploratório, pois, buscamos uma primeira aproximação com os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra para procedermos à análise. Além disso, devemos ressaltar que trata-se de um Estudo de Caso (MEKSENAS, 2002).

O Estudo de caso é concebido por Martins (2006) como uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real onde o estudioso não tem controle sobre eventos e variáveis, e nesse contexto busca apreender a totalidade da situação e, com criatividade descrever, entender e interpretar a realidade investigada. Assim, o estudo de caso não é um método em que o pesquisador tem de antemão todos os elementos da pesquisa que irá conduzir. Uma importante característica desse método em pesquisa empírica é a sua flexibilidade, isto é, a possibilidade de, em seu transcurso, alterar os procedimentos da investigação (MEKSENAS, 2002).

Utilizamos também a abordagem qualitativa que tem como característica central trabalhar “o significado atribuído pelos sujeitos aos fatos, relações, práticas e fenômenos sociais: interpretar tanto as interpretações e práticas quanto às interpretações das práticas” (DESLANDES; ASSIS, 2002, p. 197). Além disso, Martins (2006, p. 11) aponta que “o Estudo de Caso pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que analisa profunda e intensamente”.

Como já foi discutido, nossos objetivos e o roteiro de entrevistas foram esboçados a partir de algumas questões colocadas no plano de ação da prioridade 1 do eixo 4 do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Delineamos como nosso objetivo geral analisar como vem se configurando o processo de criação e ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra, tendo como referência o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. E para os objetivos específicos apontamos: identificar quais são os serviços específicos no município de Serra para o atendimento às mulheres em situação de violência; estudar como vem se configurando a capacitação dos profissionais inseridos nesses locais; refletir sobre a

questão do reaparelhamento dos serviços; identificar se estão sendo criados novos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e /ou se os já existentes no município estão sendo ampliados; identificar se houve a realização de eventos para promover a ação articulada em rede; verificar se estão sendo criados procedimentos e normas para o funcionamento dos serviços específicos de atendimento à mulher e identificar se existe uma central telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência no município.

Buscando alcançar nossos objetivos, iniciamos nosso estudo através da leitura de diversas bibliografias e documentos sobre o tema. Em seguida, formulamos dois Roteiros de Entrevistas semi-estruturados, pois, isso nos possibilitou entrevistar tanto os profissionais que conheciam o PNPM como os que não conheciam. Para os que conheciam o PNPM, utilizamos o Roteiro que se encontra no Anexo 1 e para os que não conheciam utilizamos o roteiro do Anexo 2.

Optamos em desenvolver Roteiros de Entrevistas semi- estruturados por entender que essa seria a forma mais adequada para captarmos a realidade dos sujeitos entrevistados, pois, nesse tipo de entrevista

as perguntas são normalmente especificadas, mas o entrevistador está mais livre para ir além das respostas de uma maneira que pareceria prejudicial para as metas de padronização e comparabilidade. As informações sobre idade, sexo, ocupação, tipo de domicílio e assim por diante podem ser perguntadas em um formato padronizado. O entrevistador, que pode buscar tanto o esclarecimento quanto a elaboração das respostas dadas, pode registrar informação qualitativa sobre o tópico em questão. Isso permite que ele tenha mais espaço para sondar além das respostas e, assim, estabelecer o diálogo com o entrevistado (MAY, 2004, p. 148).

Em seguida, para compormos uma amostra dos serviços a serem estudados no município de Serra entramos em contato telefônico com uma das conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher Serrana que nos apontou quais eram os serviços que existiam na Serra para o atendimento à Mulher vítima de violência.

Desse modo, nos foi apontado: A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM); o Pró-Vida e a Casa Marcelle<sup>29</sup>.

Após levantarmos esses dados entramos em contato com os locais citados para apresentarmos nosso projeto e solicitarmos a participação na pesquisa. Para isso, foi levado em cada lugar uma carta confeccionada pelo Mestrado em Política Social (Anexo 3).

Assim, nosso primeiro contato direto com os serviços foi realizado em setembro de 2007 e teve como alvo o Departamento de Mulheres da Prefeitura da Serra, por ser este o Departamento responsável por dois serviços: o Pró-Vida e a Casa Marcelle. Ao sermos recebidas pela coordenadora do Departamento, explicamos nossa pesquisa e entregamos a Carta do Mestrado. Contudo, nessa nossa primeira visita começamos a nos deparar com uma realidade não imaginada: o número muito reduzido de profissionais. Tal situação demandou certas mudanças, já que, inicialmente, pretendíamos realizar um grupo focal com os profissionais de cada serviço como forma de coleta de dados. Essa pequena quantidade de profissionais foi vista pela coordenadora como inviável para a realização do grupo focal, até porque a realização de tal grupo implicaria na desmarcação de atendimentos previamente agendados trazendo muitas dificuldades para o serviço. Dessa forma, optamos por agendar dias e horários separados para a aplicação individual do roteiro de entrevistas semi-estruturadas. Tal fato, também nos fez pensar na necessidade de selecionarmos dois profissionais de cada serviço para responderem às questões, sendo que, somente seriam elegíveis para a entrevista profissionais que atuavam no atendimento e/ou os coordenadores do serviço<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> É importante destacar que esse levantamento foi realizado no início do ano de 2006 e ainda não havia nessa época o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que acabou sendo posteriormente incorporado à nossa pesquisa.

<sup>30</sup> Não entrevistamos estagiários, trabalhadores da limpeza, vigias, guardas, motoristas, dentre outros devido à alta rotatividade desses profissionais nos serviços e porque não trabalham no atendimento direto com as vítimas. Mas, entendemos e compactuamos com a necessidade de todos esses profissionais serem capacitados continuamente e de participarem efetivamente de todo o processo de construção da Política de enfrentamento à violência contra a mulher.

Com a primeira entrevistada<sup>31</sup> realizamos o pré-teste do roteiro de entrevistas que havíamos formulado e mostrando-se adequado, não fizemos novas reformulações.

A equipe do Pró-Vida é composta por uma diretora, uma coordenadora, uma assistente social e três estagiárias de Serviço Social. Assim, a exceção das estagiárias, foram entrevistadas duas profissionais desse serviço, sendo que, uma entrevista foi gravada e transcrita na íntegra e a outra, foi respondida no próprio roteiro pela participante o que configura um questionário, pois, segundo Martins (2006, p. 36) “o questionário tem que ser respondido por escrito e, geralmente, sem a presença do pesquisador”. A participante respondeu as questões dessa forma por não gozar de tempo hábil para conceder-nos uma entrevista e como esse foi o único caso ocorrido, os dados foram analisados juntamente com as outras entrevistas.

Com relação à Casa Marcelle devemos ressaltar que a equipe é composta por uma coordenadora, uma diretora, uma psicóloga, uma assistente social, quatro vigilantes, uma administradora, um cozinheiro e um motorista. Nesse serviço também foram selecionadas duas profissionais cujas entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra.

A DEAM também foi procurada. Ela possui quatro investigadores, duas escritãs e uma delegada. Desses, conseguimos entrar em contato com apenas três profissionais, mas, somente um se prontificou em participar do estudo.

Para localizarmos aquelas instituições em funcionamento no município que não constavam em nossa listagem inicial, solicitamos as (aos) profissionais entrevistadas (os) que indicassem outras instituições de atendimento à mulher vítima de violência, utilizando-nos assim da técnica da bola de neve (MAY, 2004). Desse modo, foram acrescentados na listagem inicial mais seis serviços: a Casa da Mulher, a Casa do Cidadão, o Programa de Atendimento Integral à Saúde da Mulher (PAISM), o SOS Idoso, o Centro de Acolhimento Integrado da Serra (CAIS) e o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

---

<sup>31</sup> As entrevistas não foram feitas por seqüência dos serviços visitados. Assim, na análise das entrevistas utilizamos a letra E seguida de números, mas isso não significa que E1 foi a primeira pessoa entrevistada.

Então, recomeçamos a nossa caminhada em busca desses serviços. A Casa da Mulher<sup>32</sup>, a Casa do Cidadão<sup>33</sup> e o PAISM<sup>34</sup> foram excluídos da pesquisa porque os dois primeiros não são serviços específicos de atendimento à mulher vítima de violência e no caso do PAISM não foi encontrado nenhum (a) profissional para apresentar-nos o programa. Acrescentamos em nosso estudo o SOS Idoso, o Centro de Acolhimento Integrado da Serra (CAIS) e o Juizado de violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

No SOS Idoso contabilizamos a existência de apenas duas profissionais, uma assistente social e uma técnica administrativa. Assim, só foi possível entrevistar uma profissional. No CAIS também só foi possível entrevistar uma profissional, porque a médica que trabalhava no local não ficou muito tempo e a equipe de mediação de conflitos nos disse por telefone que não estava mais atuando no CAIS. Afirmaram que fizeram pouquíssimos atendimentos lá e que estavam passando por um processo de reorganização. A entrevistada do CAIS foi a única participante que solicitou que enviássemos a entrevista por e-mail assim que terminássemos a transcrição. Feito isso, ela nos respondeu reenviando a entrevista transcrita com algumas alterações, mas, nada que comprometesse o estudo em questão.

No Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi possível a coleta de dados a partir de duas entrevistas em uma equipe composta por: uma Juíza, um assessor, uma escritã, um escrevente, uma estagiária de direito, dois técnicos administrativos, uma assistente social e uma psicóloga<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> A Casa da Mulher localizada no bairro Feu Rosa oferece à comunidade cursos como bordado, biscuit, dentre outros.

<sup>33</sup> Em visita realizada na Casa do Cidadão da Serra Sede conversamos com um atendente que nos disse que lá não é oferecido nenhum serviço específico de atendimento às mulheres vítimas de violência, embora isso esteja enunciado na placa externa da instituição. O que eles fazem é o encaminhamento desses casos à DEAM da Serra.

<sup>34</sup> Tentamos diversas vezes entrar em contato com algum profissional do PAISM. Todavia, não conseguimos entrar em contato com nenhum profissional através de ligações telefônicas e, em nossas visitas pessoais ao serviço só conseguimos falar com o atendente que não soube nos dar maiores detalhes sobre o programa.

<sup>35</sup> É importante esclarecer que no período de nossas visitas haviam dois profissionais afastados.

Assim, em nossa pesquisa realizamos uma análise de seis serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência e contamos com o número de nove entrevistados. Devemos chamar atenção para o fato de que nosso contato direto com os serviços para o agendamento e realização das entrevistas iniciou-se no mês de setembro de 2007 sendo finalizado no final de dezembro do mesmo ano. Esse dado é importante para demarcamos que todas as nossas análises referem-se ao que foi coletado nesse período, não englobando as mudanças ocorridas nos serviços após essa data.

Com relação aos aspectos éticos da pesquisa, precisamos destacar que nos colocamos de forma atenta para resguardarmos a ética, seja no que diz respeito aos serviços e profissionais visitados, seja na leitura e adoção de diversos autores que nos conduziram nessa construção científica. Desse modo, iremos ressaltar alguns cuidados que tomamos com relação às entrevistas: os voluntários para as entrevistas foram informados sobre as justificativas, os objetivos e os procedimentos adotados na pesquisa, sendo concedido a livre escolha por participar ou não das entrevistas; foi desenvolvido um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo 4) que foi preenchido em duas vias, ambas identificadas com o nome do participante e do pesquisador, datada e assinada, sendo que uma cópia foi entregue ao entrevistado (a) ficando a outra com a pesquisadora; os nomes dos entrevistados foram substituídos por letras seguidas de número que não dizem respeito à ordem em que foi realizada a entrevista; as pesquisadoras se colocaram à disposição para prestar eventuais informações sobre a pesquisa; e, foi assegurado aos participantes o acesso aos resultados da pesquisa, pois, o trabalho estará disponível na íntegra na secretaria do Mestrado em Política Social, logo após a apresentação do estudo à banca examinadora (VICTORIA; KNAUTH; HESSEN, 2000);

Também recorreremos à leitura de bibliografias e documentos acerca dos serviços pesquisados. De acordo com May (2004) ao falarmos da coleta de dados através de documentos não podemos perder de vista com que propósito aquele dado foi construído. É justamente por refutarmos a idéia da neutralidade dos dados que devemos ter cuidado ao adotarmos documentos e bibliografias para a realização de análises. Perguntas como: quem produziu esses dados? Porquê produziu? Para quem produziu? E Como produziu? São essenciais para a realização de tais

estudos. Assim, como documentos foram utilizados os relatórios e as leis de criação dos serviços; os decretos presidenciais e as portarias. Mas, no que diz respeito aos relatórios devemos salientar que nos chamou a atenção o fato de que esses serviços contam com pouquíssimos documentos que falam sobre seu surgimento, os objetivos, a clientela atendida, etc. Alguns conseguiram nos repassar algumas poucas informações sem tantas dificuldades, por outro lado, alguns sofreram a perda de algumas informações devido ao defeito do computador, outro, nem tinha a história de sua criação. No caso da DEAM o que dificultou foi a burocracia para se conseguir algum material, já que, a Delegacia não possui esses documentos. Eles foram solicitados na Chefatura de Polícia, localizada na Reta da Penha. Lá foi feito um pedido e encaminhado para o órgão competente. Depois, conseguida a autorização, retornamos ao local para buscar o que havíamos pedido. A outra parte do material foi enviada à DEAM de Serra, mas, não conseguimos localizar os documentos porque os profissionais relataram não terem recebido os materiais. Todo o processo foi registrado em um diário de campo, o que nos auxiliou na construção de todo o trabalho.

As entrevistas foram gravadas (a exceção de uma), transcritas e analisadas através da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). A análise de conteúdo compreende

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, P.42).

Através da utilização desta técnica nossa organização se deu por meio de 3 etapas. Em um primeiro momento realizamos a pré-análise que foi uma fase de organização, sistematização das idéias iniciais e de escolha dos documentos que seriam utilizados. Assim, foram lidos os documentos, as entrevistas e o diário de campo.

Em seguida, prosseguimos à segunda etapa que consistiu na fase de exploração do material. Foi nessa ocasião que realizamos a análise propriamente dita, que “consiste essencialmente na operação de codificação” (MINAYO, 2004, p. 210). Segundo Holsti (apud BARDIN, 1977, P. 103) “a codificação é o processo pelo qual

os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes ao conteúdo”. A codificação traz consigo o olhar utilizado pelo pesquisador, ou seja, carrega a teoria e o material de pesquisa utilizado (BAUER, 2002). Portanto, essa fase se caracterizou como o “momento da codificação” onde transformamos os dados recolhidos durante a pesquisa em categorias para a interpretação. Nessa ocasião separamos cada unidade colocada nos objetivos específicos e prosseguimos à análise. Trata-se portanto, de uma análise categorial que corresponde a uma das técnicas empregadas na Análise de Conteúdo. Essa técnica trabalha com a totalidade de um texto e “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (BARDIN, 1977, p. 153). E, por fim chegamos à terceira fase, momento de tratamento dos resultados, de inferência e de interpretação dos materiais recolhidos (BARDIN, 1977).

Então, buscando conhecer a realidade do município de Serra, levantamos no próximo capítulo alguns dados do município e, em seguida partimos para a análise dos serviços específicos de atendimento à mulher em situação de violência presente nessa cidade.

## Capítulo 4

---

Os serviços de Atendimento à Mulher em situação de violência no Município de Serra.

## **Panorama geral da população residente no município de Serra**

Em 2000, éramos 169.799.170 brasileiros, entre os quais 81% viviam nas áreas urbanas. Do total da população, 83.576.015 (49,2%) eram homens e 86.223.155 (50,8%) mulheres, ou seja, existiam 2.647.140 mulheres a mais que homens no Brasil. O maior número de mulheres pode ser explicado tanto em função da maior expectativa de vida feminina, como pela alta taxa de mortalidade masculina por serem os homens as maiores vítimas da violência urbana, como veremos a seguir (IBGE, 2000a).

O município de Serra, segundo o Censo 2000 do IBGE, possuía um total de 321.181 habitantes, representando 10,4% da população existente no Estado do Espírito Santo que possuía um total de 3.097.232 habitantes. Quanto à divisão por sexo nesse município, a maioria da população constituía-se por mulheres, somando 162.723 (50, 7%), o que acompanha o cenário brasileiro. Além disso, a população de Serra era predominantemente urbana. Dos 321.181 habitantes do município, 319.621 viviam no espaço urbano, ou seja, 99, 5% da população (IBGE, 2000b).

Quanto à escolaridade em nível nacional, em 2002, a média das mulheres foi de 6,4 anos de estudo contra 6,1 dos homens. Mesmo quando observamos as particularidades de cada área veremos que as mulheres possuem maior escolaridade que os homens: na área urbana, a média de anos de estudo das mulheres era de 8,2 e dos homens, 7,3; e, na área rural, as mulheres também tiveram média de 3,9, e os homens, 3,4. Porém, as diferenças foram mais significativas na comparação com os rendimentos mensais de homens e mulheres ocupados. Os resultados mostraram que, em 2002, a situação era bem mais favorável para os homens, cujo rendimento médio era de R\$719,90, enquanto as mulheres recebiam apenas 70% desse valor (R\$505,90). Entre os ocupados com mais de 11 anos de estudo, as mulheres recebiam R\$829,20, ou seja, 58% do valor recebido pelos homens (R\$1416,30) (IBGE, 2000b). Essa situação também se reflete no município de Serra, pois, verificou-se que a mulher serrana recebe 60,7%

da renda masculina, ou seja, para cada cem reais que o homem recebe, a mulher recebe R\$ 60, 70<sup>36</sup>.

Outro dado importante refere-se ao total de mortes por causas externas<sup>37</sup> no Brasil. Entre 1980 e 2000, no Brasil, foram vítimas de homicídios 598.367 pessoas; dois terços delas (369.101) na década de 1990. Naqueles mesmos 20 anos, o Brasil registrou mais de 2 milhões de mortes por causas externas e 82% delas foram de homens. Enquanto nos anos 80 os acidentes de trânsito eram a principal causa externa dos óbitos masculinos, na década de 90, os homicídios assumiram a liderança (IBGE, 2000b)

Nesse sentido, é preciso ressaltar que ao nível internacional, entre 84 países do mundo, o Brasil ocupava em 2007 a 4ª posição no ranking de mortes por homicídios, tendo em vista que nosso país tem uma taxa total de 27 homicídios em 100.000 habitantes. Nesse contexto, a situação do Espírito Santo torna-se preocupante, pois, tanto em um estudo realizado em 1994 quanto em 2004, esse Estado apareceu ocupando o 2º lugar no Brasil com uma taxa em torno de 50 homicídios a cada 100.000 habitantes (WAISELFISZ, 2007).

Sabemos que a grande maioria das vítimas de homicídio é do sexo masculino (92,1%), porém, nos preocupa também a situação das mulheres que em grande parte, não denunciam a agressão sofrida, fenômeno que também pode levar à morte. Ainda que seja algo reconhecidamente presente na vida de milhões de brasileiras, não existem estatísticas sistemáticas e oficiais que apontem a magnitude desse problema. Alguns poucos estudos, realizados por institutos de pesquisas não-governamentais, como a Fundação Perseu Abramo, apontam que aproximadamente 20% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica. Quando estimuladas por meio da citação de diferentes formas de agressão, esse percentual sobe para 43%. Um terço delas afirmou já ter sofrido algum tipo de violência física, seja ameaça com armas de fogo, agressões, ou estupro conjugal (SAFFIOTI, 2004). Assim, passaremos à análise dos serviços de atendimento a esse público, existentes no município de Serra.

---

<sup>36</sup> Dados do documento de Sistematização da 2ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, Guarapari, 2007.

<sup>37</sup> Além de homicídios, inclui também acidentes, suicídios e outras causas não naturais (IBGE, 2000b)

## **Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher - DEAM/ Serra**

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) integram a estrutura da Polícia civil, que é um órgão integrante do Sistema de Segurança Pública de cada Estado, e tem como finalidade o estudo, planejamento, execução e controle privativo das funções de polícia judiciária, bem como a apuração das infrações penais, com exceção das Militares e as de competência da União (BRASIL, 2006b, p. 21).

Apesar de terem atribuições comuns, cada DEAM possui a sua particularidade se observado o contexto em que surgiu. Assim, faremos uma breve contextualização do surgimento da 1ª DEAM do Estado para depois, trazermos alguns dados da DEAM do município de Serra.

Segundo Barcellos (1998) o surgimento da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher no Espírito Santo, está ligado a um grupo organizado de mulheres, o Centro de Integração da Mulher, que encaminhou em outubro de 1985 uma reivindicação para a criação de uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher no Espírito Santo. Tomando como referência o Decreto e a Portaria de Regulamentação da então criada DEAM de São Paulo, o Centro de Integração da Mulher elaborou juntamente com os técnicos do Governo do Estado do Espírito Santo o decreto nº 2170-N, de 24 de outubro de 1985, que criou a Delegacia Especializada de Defesa da Mulher do Espírito Santo. É importante destacar que esse decreto apresenta como diferencial do de São Paulo, a inclusão no quadro funcional da Delegacia, profissional de Serviço Social e Psicologia como pode ser visto:

Decreto N. 2170 – 24 de outubro de 1985

Cria a Delegacia Especializada de Defesa da Mulher

O Governador do Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições que lhe confere o Art. 71 da Constituição Estadual,

Considerando a necessidade de dotar a Segurança de Estado da Segurança Pública de um instrumento mais eficaz para a apuração dos crimes praticados contra as pessoas do sexo feminino, Considerando que a inexistência de uma estrutura formal de apoio policial à mulher tem gerado uma gama de dificuldades na investigação desses delitos específicos, além de impedir que se estabeleça um programa de combate sistemático a tais crimes; (...)

Decreta:

Art. 1 – Fica criada e incluída na estrutura organizacional da Polícia Civil, da Secretaria de Estado de Segurança Pública, uma Delegacia Especializada de Defesa da Mulher, diretamente vinculada ao Gabinete do Superintendente de Polícia Judiciária.

Art. 2 – A Delegacia Especializada de Defesa da Mulher tem como jurisdição administrativa a coordenação, orientação, execução e controle das atividades de prevenção e combate aos crimes praticados contra as pessoas do sexo feminino, especialmente aqueles previstos na Parte Especial, Título I, Capítulo II e Título VI, Capítulos I, II, III e IV do Código Penal Brasileiro, bem como a organização, conservação de fichário de identificação de infratores, a elaboração e controle de dados estatísticos, outras atividades correlatas.

Art. 3 – A Delegacia Especializada de Defesa da Mulher tem o seu âmbito de ação na área da Região da Grande Vitória, podendo, eventualmente, em caso de necessidade ou por determinação superior, atuar em todo o território do Estado. (...)

Art. 11 – A Delegacia objeto do presente Decreto, contará em seu quadro com Assistente Social e Psicólogo, visando orientação às partes, no que se refere à reintegração ao seu meio quando necessário (BRASIL, 1985).

Assim, em outubro de 1985 foi instalada a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher no Espírito Santo. Ela localizava-se na Praia do Canto e quem respondia pela Delegacia era a Delegada Ivone Thereza do Carmo. A segunda DEAM instalada no estado foi a de Vila Velha em 1987, a que se seguiu a de Cachoeiro de Itapemirim em 1991, de Guarapari em 1991, de Linhares em 1991, de Colatina em 1991, de Cariacica em 1993 e a de Serra em 1994<sup>38</sup> (BARCELLOS, 1998).

A idéia da criação de uma DEAM no município de Serra surgiu a partir de uma visita realizada pela vereadora Lourência Riani à DEAM de Vitória. E em dezembro de 1993, a Associação de Mulheres Unidas da Serra (AMUS) realizou um seminário para discutir a criação do Conselho Municipal da Mulher, da DEAM e da implantação de um albergue para vítimas de violência doméstica (BARCELLOS, 1998).

---

<sup>38</sup> Como já foi ressaltado anteriormente, nosso trabalho apresenta algumas reflexões sobre a Delegacia de Serra, não envolvendo as DEAM's de outros municípios, por tratar-se de um estudo sobre os serviços de atendimento às mulheres no município de Serra.

De fato, segundo a autora, foi constatado naquele período que praticamente 50% das demandas da Delegacia de Vitória do ano de 1993 eram provenientes de pessoas do município de Serra. Entre janeiro a 9 de dezembro de 1993 foram registradas: 113 ameaças; quatro calúnias; dois casos de maus tratos; 197 casos de agressão física; 13 de agressão moral e 90 de outros, totalizando 419 ocorrências policiais de mulheres da Serra atendidas pela DEAM de Vitória.

Inicialmente a DEAM de Serra seria instalada no Bairro Feu Rosa, mas a delegada Denise Conceição Miranda, intitulada para atuar na DEAM foi orientada a procurar a Delegada da Serra Sede, Dr<sup>a</sup> Carmem Lúcia e a buscar um espaço físico junto a essa Delegacia. Ao constatar a impossibilidade de abrigar naquele espaço físico mais uma Delegacia, algumas pessoas e, em especial, o movimento organizado de mulheres da Serra (a AMUS), foram procurar o Prefeito da cidade e reivindicaram que a Prefeitura assumisse o aluguel de um imóvel localizado em Carapina, próximo ao Terminal, e que, arcasse também com as despesas das taxas de água, luz e colocasse uma assistente social à disposição. Assim, a DEAM da Serra foi inaugurada em 15 de setembro de 1994 (BARCELLOS, 1998).

Todavia, em fevereiro de 1996, tendo em vista o atraso do pagamento do aluguel por parte da prefeitura e à longa distância do Fórum, a Delegacia mudou-se para a Serra Sede (BARCELLOS, 1998).

Atualmente, a DEAM da Serra localiza-se em Laranjeiras em uma casa alugada. Em nossa visita à instituição percebemos a precariedade do serviço e até mesmo do local, onde as mulheres são atendidas na primeira sala da casa e as outras ficam aguardando na varanda, como se lá fosse uma espécie de recepção. Essa varanda fica totalmente exposta ao olhar de quem passa na rua, que através da grade pode observar as mulheres que estão à espera de atendimento. Além disso, cabe ressaltar que nessa sala existe uma janela por onde se pode ver a varanda, e vice-versa, o que possibilita quem está do lado de fora a escutar a fala das usuárias. As outras duas salas são utilizadas pela delegada e pela escrivã.

No que diz respeito aos recursos humanos a DEAM possui quatro investigadores, duas escritas e uma delegada. Os recursos vêm da Secretaria Estadual de Segurança Pública. A DEAM atende a todos os casos de violência contra a mulher maior de 18 anos seja a violência perpetrada pelos companheiros, vizinhos, patrões, dentre outros.

De acordo com a entrevistada os casos que não se configuram como violência doméstica ou familiar continuam sendo tratados através da Lei 9.099/95. Dessa forma, é feito o chamado Termo Circunstanciado<sup>39</sup> e encaminhado para o Juizado Especial Criminal.

Com a Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar não é mais tratada pela Lei 9.099/95 e sim pela lei 11.340/2006 (BRASIL, 2006). Então, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, ao chegar à Delegacia é feito o Boletim de Ocorrência (BO). Se houver alguma agressão que necessite do exame de corpo delito, a mulher é encaminhada para o DML e também são feitos encaminhamentos para o PAVIVIS (se for o caso de violência sexual) e/ou para os demais serviços. A DEAM tem 48 horas para encaminhar ao Fórum que repassa para o Juizado Especial a solicitação de medidas protetivas. A juíza é quem defere ou não a medida protetiva e marca a audiência preliminar, sendo que, de acordo com a Lei 11.340 o agressor pode ser afastado do domicílio onde convive com a vítima. Na audiência, ouvem-se as partes e a vítima pode manifestar o seu interesse ou não de manter o processo. Se a mulher não quiser dar continuidade, o processo pode ser arquivado de imediato ou a Juíza pode pedir para aguardar num prazo de seis meses, que é o prazo decadencial. Se nesse período de seis meses acontecerem novos episódios de violação dos direitos da mulher por parte do agressor, a vítima retorna e dá prosseguimento ao processo, mas se a vítima não se manifestar o processo é arquivado. Caso a vítima queira continuar com o processo, este é devolvido para a delegacia para a conclusão de inquérito para então se tornar uma ação penal. No inquérito policial realizado pela Delegacia ouvem-se todas as

---

<sup>39</sup> Procedimento policial simplificado criado pela Lei 9.099/95 que deu origem aos Juizados Especiais Criminais. É um registro realizado quando se comete algum delito de menor potencial ofensivo e não há autuação em flagrante. Nesse registro são colocadas algumas informações como: data, horário, local do fato, as pessoas envolvidas (autores, vítimas e testemunhas). Além disso, é feito um resumo do ocorrido e colhidas as assinaturas dos envolvidos, que se comprometem a comparecer perante o juiz numa determinada data (BRASIL, 2006b).

pessoas envolvidas (ao contrário do que ocorre no Termo Circunstanciado, procedimento em que só a vítima é ouvida).

A DEAM de Serra atende as mulheres em situação de violência de segunda a sexta até as 16 horas e, das 16 às 18 horas o funcionamento é apenas interno. De acordo com a entrevistada, à noite, sábado, domingos e feriados a demanda é atendida no DPJ e depois, é dada a continuidade do trabalho na DEAM. No que diz respeito a esse serviço, não foi possível fazer um levantamento do número de mulheres atendidas porque não conseguimos ter acesso aos documentos.

## **Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica – Pró-Vida**

O Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica – Pró-Vida – faz parte da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SEDIR) e foi criado em agosto de 2001.

De acordo com uma entrevistada logo quando foi criado, o Pró-Vida funcionava na Serra Sede fazendo atendimento na Casa do Cidadão. Era um espaço muito pequeno, separado por divisórias, o que dificultava a privacidade e a qualidade dos atendimentos. Nesse período, o programa contava com apenas uma profissional que era socióloga.

Em 2002 o Programa passou a se localizar no Antigo Shopping do Povo, em Laranjeiras, em uma área um pouco maior que contava com um espaço para o Pró-Vida e outro para o Núcleo de Atendimento Psicossocial aos Apenados (NAPA) programa este que estava sendo criado naquele momento. Contudo, o Pró-Vida continuou com uma profissional para o atendimento e recebeu duas estagiárias. Em 2003 a equipe do programa passou a ser composta por uma socióloga (que estava no programa desde o início), uma assistente social e duas estagiárias.

No ano de 2004 o Pró-Vida mudou-se para outro local ainda no Shopping do Povo, que de acordo com uma entrevistada é maior e possui um auditório. Mas, essa mudança não veio acompanhada de um suficiente quadro técnico para o atendimento aos usuários. A equipe ficou com apenas uma assistente social e duas estagiárias.

Ao final desse mesmo ano, surgiu a Casa Marcelle, uma Casa Abrigo para proteção às mulheres ameaçadas de morte. Para a Casa Marcelle foram contratados alguns profissionais dentre os quais uma psicóloga. Desse modo, a partir de 2005 até meados de 2007 a psicóloga da Casa Marcelle começou a atuar não só na Casa mas, também no Pró-Vida, já que esse serviço não possuía uma psicóloga em seu quadro técnico.

Assim, em 2005 o Pró-vida contava com uma psicóloga (emprestada da Casa Marcelle), duas assistentes sociais (sendo uma também emprestada da Casa Marcelle) e duas estagiárias. Em 2006 o quadro técnico foi acrescido de mais uma estagiária e em 2007 as profissionais que eram emprestadas da Casa Marcelle resolveram, junto com a equipe, que precisavam sair do Pró-Vida para se dedicar à Casa, fato que será discutido nas análises dos dados. Desse modo, o Pró-Vida contava em 2007, época de nossa pesquisa, com uma diretora, uma coordenadora, uma assistente social e três estagiárias de Serviço Social. O Serviço funciona de segunda à sexta, das 8:00 às 18:00 horas.

Segundo o relatório qualitativo do Ano 2006<sup>40</sup> o Pró-Vida trabalha com o objetivo de prevenir e erradicar a violência doméstica contra a mulher, de garantir os direitos sociais e de buscar como complemento, em redes de serviços, a garantia de direitos e políticas sociais para as mulheres.

O Pró-Vida conta com alguns trabalhos em grupo:

- a) Grupo de Mulheres: que visa oportunizar a interação e a vivência entre as usuárias, além de fortalecer nas mesmas a capacidade de tomada de decisões, autonomia e auto-estima. Acontece uma vez por mês.
- b) Grupo de casais: possibilita entre os casais o resgate dos valores sociais (respeito, diálogo, ética, moral), bem como um maior conhecimento recíproco. Ocorre também uma vez por mês.

Havia também no Pró-Vida um grupo de capacitação profissional que tinha como finalidade a geração de renda. Mas, em 2007 foi criado o Projeto Mulheres em Ação e esse trabalho passou a ser desenvolvido nesse projeto<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Relatório qualitativo do Ano de 2006 elaborado pela equipe do Pró-Vida.

<sup>41</sup> De acordo com uma entrevistada o Projeto Mulheres em Ação atende as mulheres em situação de violência participantes dos serviços de atendimento à Mulher e moradoras dos bairros de Serra. Esse Projeto tem por objetivo a realização de oficinas temáticas e de geração de renda, possibilitando a organização de grupos de mulheres.

Além dos trabalhos em grupo também são realizados:

- a) Atendimento Individual: realizado como porta de entrada através da triagem. Este pode ser desenvolvido pela assistente social como pelas estagiárias de serviço social. De imediato procura-se identificar a demanda apresentada e realizar os devidos encaminhamentos, dentre eles: acompanhamento psicológico, a inserção nos grupos, encaminhamentos ao setor jurídico, a Casa Marcelle, a DEAM, ao Fórum e a Casa do Cidadão.
- b) Acompanhamento social: realizado mediante os contatos telefônicos aos usuários visando tomar conhecimento dos encaminhamentos realizados e a situação em que se encontra buscando, assegurar a efetividade e resolutividade dos atendimentos.

Para conhecermos um pouco mais sobre o Pró-Vida, levantamos, através de documentos, o perfil das pessoas atendidas pelo programa desde o seu início, em 2001.

	Ano de 2001 a 2007							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Atendimentos	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
Total de 1º Atendimento	111	218	420	337	406	443	316	2.251
Retornos	31	118	246	181	254	239	216	1.285
<b>Total de Atendimentos</b>	142	335	666	518	660	682	532	3.535

**Quadro 7- Número de atendimentos realizados entre 2001 e 2007**

Como podemos observar no Quadro 7 entre o ano de 2001 a 2007 ocorreram 2.251 atendimentos de primeira vez no Pró-Vida. Desses, nem todos os sujeitos retornaram ao atendimento. Em média, apenas metade das vítimas retornou ao serviço. Esse dado é corroborado pela literatura que nos revela as dificuldades que as vítimas possuem para procurarem serviços de atendimento. Alguns estudiosos que se dispuseram a estudar essa situação apontam que as vítimas de violência freqüentemente se deparam com: o medo de represália, a perda do suporte financeiro, a preocupação com os filhos, a dependência emocional e financeira, a

perda de suporte da família e dos amigos. Além disso, muitas mulheres continuam em um relacionamento violento com a esperança de que o companheiro vai mudar um dia (DAY, 2003; SILVA, 1992).

Os dados que serão apresentados a seguir, foram sistematizados com base nos atendimentos de 1ª vez. Como demonstra o Quadro 8, as mulheres foram as que mais recorreram ao atendimento, chegando a um total de 93,6%, se levarmos em consideração todos os atendimentos de 1ª vez realizados desde o surgimento do programa. Esse dado é confirmado pela literatura que aponta às mulheres como os principais alvos da violência doméstica (SAFFIOTI, 2004; TELES; MELO, 2002).

	Ano de 2001 a 2007								Total	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Nº	%	
<b>Sexo</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	
Feminino	98	206	381	306	386	431	300	<b>2.108</b>	<b>93,6%</b>	
Masculino	13	12	39	31	20	12	16	<b>143</b>	<b>6,4%</b>	
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>218</b>	<b>420</b>	<b>337</b>	<b>406</b>	<b>443</b>	<b>316</b>	<b>2.251</b>	<b>100%</b>	

**Quadro 8 – Número de pessoas atendidas por sexo**

Podemos observar que a maioria das pessoas atendidas (34,3%) encontrava-se na faixa etária entre 26 e 35 anos<sup>42</sup>. Demonstrando que essa foi a faixa etária da maioria das pessoas que buscaram ajuda (Quadro 9).

	Ano de 2001 a 2003								Total	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Nº	%	
<b>Faixa etária</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	
0-25 anos	26	44	75	61	83	95	60	<b>444</b>	<b>19,7%</b>	
26-35 anos	28	87	122	111	150	156	119	<b>773</b>	<b>34,3%</b>	
36-45 anos	28	59	112	96	104	124	73	<b>596</b>	<b>26,5%</b>	
46-55 anos	18	17	64	50	49	53	45	<b>296</b>	<b>13,1%</b>	
Acima de 56 anos	9	9	25	18	18	14	19	<b>112</b>	<b>5,1%</b>	
Não respondeu	2	2	22	1	2	1	0	<b>30</b>	<b>1,3%</b>	
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>218</b>	<b>420</b>	<b>337</b>	<b>406</b>	<b>443</b>	<b>316</b>	<b>2.251</b>	<b>100%</b>	

**Quadro 9- Faixa etária das pessoas atendidas no Pró-Vida**

<sup>42</sup> Colocamos na primeira linha do Quadro 9 a faixa etária de 0 a 25 anos porque não conseguimos separar os dados, pois, os levantamentos realizados até 2003 e após 2004, se divergiam na forma de separar as faixas etárias. Desse modo, englobamos toda essa faixa etária em uma única linha.

Com relação ao grau de instrução, verificamos que a maioria das pessoas que recorreram ao atendimento no Pró-Vida possuíam o Ensino Fundamental incompleto (52,2%), dado também encontrado no perfil dos sujeitos atendidos na Casa Marcelle. Como já discutimos, a violência ultrapassa as fronteiras de classe, o que ocorre é que, geralmente, são as pessoas com menor grau de instrução que procuram esse tipo de serviço.

Escolaridade	Ano de 2001 a 2007							Total	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Nº	%
Analfabeta	12	9	24	22	17	25	16	125	5,5%
Ens. Fundamental incompleto	61	140	221	158	216	232	146	1174	52,2%
Ens. Fundamental completo	10	17	48	42	57	49	34	257	11,4%
Ens. Médio incompleto	6	14	40	42	45	53	37	237	10,5%
Ens. Médio completo	13	34	72	64	51	70	63	367	16,3%
Ens. Superior incompleto	1	0	7	7	10	5	6	36	1,6%
Ens. Superior completo	0	0	3	1	4	4	4	16	0,7%
Pós-graduação	1	0	2	0	0	0	3	6	0,3%
Não respondeu	7	4	3	1	6	5	7	33	1,5%
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>218</b>	<b>420</b>	<b>337</b>	<b>406</b>	<b>443</b>	<b>316</b>	<b>2.251</b>	<b>100%</b>

**Quadro 10- Escolaridade das pessoas atendidas no Pró-Vida**

## **Casa Abrigo de Proteção às Mulheres Ameaçadas de Morte - Casa Marcelle**

Com o objetivo de conhecermos um pouco mais a história do surgimento dessa Casa Abrigo, a única do município, solicitamos aos profissionais documentos que pudessem nos auxiliar nessa empreitada. Então, a história da Casa foi montada a partir da leitura de alguns documentos e do relato das entrevistadas.

Uma das entrevistadas relatou que quando a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) foi criada, iniciou-se um processo de incentivo do Governo Federal para a criação de programas de enfrentamento à violência contra as mulheres como Casas Abrigo, Delegacias de Atendimento à Mulher, Centros de Referência, dentre outros. Essa informação pode ser confirmada através do Termo de Referência assinado pela Ministra Nilcéia Freire em 2004 onde estão dispostas as condições para o envio de projetos de criação dos serviços (BRASIL, 2004b).

Nesse Termo de Referência a SPM conceitua as Casas Abrigo como:

locais seguros que oferecem abrigo protegido e atendimento integral às mulheres em situação de risco de vida iminente, em razão de violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, onde as usuárias poderão permanecer por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas. O atendimento deve pautar-se no questionamento das relações de gênero enquanto construção histórico-cultural das relações desiguais entre homens e mulheres, que legitimam e estão na base da violência contra as mulheres (BRASIL, 2004b).

O Termo de Referência entende que o abrigo deve ser um recurso extremo a ser utilizado somente quando esgotadas as possibilidades de resolução do problema, a partir dos recursos disponíveis para o enfrentamento à violência contra a mulher. Tal fato advém do entendimento de que é direito da mulher a permanência em seu local de convivência social garantindo a preservação dos vínculos afetivos, sendo o encaminhamento para o abrigo um recurso em última instância (BRASIL, 2004b).

De acordo com o Termo as Casas Abrigo para as mulheres vítimas de violência têm como objetivo geral garantir a integridade física e psicológica das mulheres em risco de vida e de seus filhos (as) menores de 18 anos (BRASIL, 2004b).

Para que os projetos de criação de Casas Abrigo fossem aprovados, a SPM traçou alguns critérios dentre os quais destacamos:

- o apoio para a criação de Casas-Abrigo foi restrito a municípios com população superior a 50 mil habitantes e, prioritariamente, para os municípios pólo da região;
- a SPM só apoiou projetos para Casas- Abrigo nos municípios onde existia uma rede mínima de atendimento à mulher em situação de violência;
- foi dada prioridade aos municípios e estados onde existiam organismos responsáveis pela coordenação das políticas para as mulheres, como Secretarias, Coordenadorias, Assessorias, dentre outros;
- foi avaliada a distância da Casa-Abrigo mais próxima ou a inexistência deste serviço;
- o sigilo e a segurança da Casa-Abrigo foram condições essenciais, constituindo cláusula de convênio;
- a SPM não financiou o pagamento de recursos humanos permanentes e nem a manutenção permanente do serviço como: aluguel, impostos, água, luz, dentre outros (BRASIL, 2004b).

Segundo uma entrevistada logo após a divulgação da possibilidade de um financiamento por parte do Governo Federal para a criação de Casas-Abrigo, alguns profissionais do município de Serra construíram um projeto, enviaram para Brasília e o projeto foi aprovado. Veio então um recurso do Governo Federal para a compra de equipamentos para a Casa como: geladeira, fogão, máquina de lavar, sofá, televisão, beliches, um carro, dentre outros. E à Prefeitura da Serra coube a contratação de profissionais para atuarem no serviço e o pagamento das contas de água, luz, telefone, e aluguel. É importante destacar que a Casa não possui um local fixo. Para preservar o sigilo e proteger os(as) usuários (as) a Casa sempre muda de endereço. A compra de alimentos e materiais como de limpeza e higiene pessoal, é realizada com o Pedido de Autorização de Despesa através de dois supermercados autorizados.

Assim, no dia 25 de novembro de 2004, início da Campanha dos 16 Dias de Ativismo<sup>43</sup> e Dia Internacional da Não-Violência Contra a Mulher, a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania e o Conselho Municipal de Direitos da Mulher, oficializou o funcionamento da Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência do município de Serra<sup>44</sup>.

A Casa Abrigo criada ganhou o nome de Casa Marcelle em memória a uma jovem de 18 anos e mãe de uma menina de um ano, que aos 15 dias de janeiro de 2001 foi assassinada em Carapina no município de Serra pelo seu marido W.P.C. Carregando uma faca de 30 cm, W. iniciou uma série de golpes à facada perseguindo Marcelle pelas ruas até a sua morte. Tentando se justificar em seu depoimento ele afirmou: “Matei por ciúme, porque ela não me quis mais”<sup>45</sup>.

De acordo com uma entrevistada em 2004, logo no início de funcionamento, a Casa contava com uma coordenadora, uma psicóloga, uma assistente social, cinco vigilantes (homens) ligados diretamente à Prefeitura da Serra, um cozinheiro, uma administradora e um motorista. Em 2006 a equipe de trabalho ficou sem a administradora, permanecendo os outros profissionais.

Em 2007 houve a contratação de uma administradora sendo a equipe atual composta de: uma coordenadora que possui cargo comissionado, uma diretora, uma psicóloga que é concursada; uma assistente social também concursada; quatro vigilantes (mulheres) que não são mais ligadas diretamente à Prefeitura, são terceirizadas; uma administradora com cargo comissionado, um cozinheiro que é terceirizado e um motorista também com cargo comissionado.

De acordo com o documento da Casa Marcelle, podemos citar como atividades executadas: o acompanhamento de saúde das usuárias, filhos e/ou filhas; o atendimento psicológico individual e/ou grupal; o atendimento social para a realização dos encaminhamentos necessários; o atendimento às crianças e

---

<sup>43</sup> Realizada em todo o mundo desde 1991, a Campanha dos 16 Dias de Ativismo busca mostrar que a violência contra as mulheres é uma violação aos direitos humanos. Esta campanha começa na data de 25 de novembro que é o Dia Internacional da Não-Violência contra as Mulheres e termina no dia 10 de dezembro onde se comemora o Dia Internacional dos Direitos Humanos.

<sup>44</sup> Documento da Casa de Proteção a Mulheres Ameaçadas de Morte: Histórico. [S.l.:S.N., 20- -].

<sup>45</sup> Documento da Casa de Proteção a Mulheres Ameaçadas de Morte: Histórico. [S.l.:S.N., p. 2, 20- -]

realização de atividades recreativas; realização de contatos (quando necessário) com os familiares das usuárias; realização de encontros das usuárias com os familiares para a manutenção dos laços afetivos; acompanhamento jurídico; reuniões mensais entre os funcionários; reuniões com os atores sociais da Rede de Serviços e parceria com o Fórum Municipal visando agilizar os processos jurídicos.

Quando o projeto foi elaborado instituiu-se um limite para o atendimento de até 6 mulheres e seus filhos e/ou filhas. Hoje, a Casa conta com a capacidade para atender apenas 4 mulheres com seus filhos e/ou filhas com idade de até 12 anos.

A Casa funciona todos os dias, vinte e quatro horas e tem como objetivo acolher mulheres ameaçadas de morte. Para entrar na Casa Abrigo, a mulher precisa denunciar a violência na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e também passar por uma triagem no Pró-Vida. No documento do projeto o tempo máximo para ficar na Casa é de 90 dias, todavia, uma entrevistada afirmou que muitas mulheres não conseguem ficar todo esse tempo e preferem sair, sendo que, para isso assinam um Termo de Compromisso assinalando que não desejam mais ficar na Casa. Outras necessitam de mais tempo e assim, a equipe estuda cada caso em particular.

Para conhecermos um pouco mais a Casa Marcelle traçamos, através de documentos, o perfil das mulheres que foram atendidas na Casa desde o seu surgimento em 2004 até o final do ano de 2007. Contudo, devemos ressaltar que nosso estudo não tem por objetivo discutir o perfil das mulheres abrigadas. Dessa forma, realizamos apenas uma breve aproximação à esses dados.

Entre os anos de 2004 a 2007 foram atendidas ao todo 56 mulheres. Em 2004 a Casa acolheu somente duas mulheres, tendo em vista que o serviço surgiu já no final do ano citado. O maior número de mulheres abrigadas encontra-se no ano de 2006 com um total de 27 mulheres.

Faixa etária	Ano de 2004 a 2007					Total	%
	2004	2005	2006	2007			
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº		
17 anos	0	0	0	1	1		1,8%
18-29 anos	0	4	13	5	22		39,3%
30-39 anos	2	9	8	2	21		37,5%
40-49 anos	0	2	6	4	12		21,4%
<b>Total de mulheres atendidas</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>56</b>		<b>100%</b>

**Quadro 11- Faixa etária das mulheres atendidas na Casa Marcelle**

Das 56 mulheres atendidas na Casa Marcelle, 22 (39,3%) tinham idade entre 18 e 29 anos e 21 (37,5%) encontravam-se na faixa etária entre 30 a 39 anos. Esse dado também esteve presente no Pró-Vida e no estudo de Carloto e Calão (2006) e estão em conformidade com outras pesquisas como a de Saffioti (1997) onde a maior incidência de agressões físicas cometidas contra a mulher se situa nas faixas etárias de 18 a 29 anos, com 28,7%, e 30 e 40 anos, com 25,3%.

O levantamento feito através dos documentos da Casa Marcelle não apontou a presença de mulheres acima de 50 anos, o que nos coloca várias questões como: as mulheres acima de 50 anos não sofrem violência em seus lares? Ou será que existem maiores dificuldades para as mulheres acima de 50 anos denunciarem à agressão sofrida e por isso quase não recorrem aos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência? Será que, uma vez denunciada à violência a maioria dessas mulheres encontram na casa de seus filhos (as), netos (as) um refúgio para a situação e por isso não precisam recorrer ao abrigo em outros locais? Essas são questões difíceis de responder, pois, sabemos que é pequeno o número de mulheres que denunciam a agressão sofrida, o que não impede a construção de pesquisas com o objetivo de investigar essa situação.

Escolaridade	Ano de 2004 a 2007					
	2004	2005	2006	2007	Total	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%
Analfabeta	1	2	3	0	6	10,7%
Ens. Fundamental incompleto	0	5	13	5	23	41,1%
Ens. Fundamental completo	0	4	5	2	11	19,6%
Ens. Médio incompleto	0	1	1	1	3	5,4%
Ens. Médio completo	1	3	4	3	11	19,6%
Ens. Superior incompleto	0	0	1	0	1	1,8%
Não respondeu	0	0	0	1	1	1,8%
<b>Total de mulheres atendidas</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>

**Quadro 12- Escolaridade das mulheres atendidas na Casa Marcelle.**

No que diz respeito ao grau de escolaridade, o quadro 12 mostra que das 56 mulheres, 23 (41,1%) possuíam apenas o Ensino Fundamental incompleto. Não encontramos nos documentos da Casa dados sobre o vínculo empregatício dessas mulheres. Mas, sabemos que em nosso país as pessoas e, principalmente as mulheres, que possuem o Ensino Fundamental incompleto são as que majoritariamente se encontram nos postos de trabalho mais desvalorizados (IBGE, 2000b). A presença marcante de mulheres com uma baixa escolaridade na Casa, não significa que as mulheres com maior nível instrucional estão livres da violência, mas, que as mulheres dependendo da classe social a que pertencem podem recorrer a diferentes meios para se livrar da violência de seu parceiro. Como bem nos demonstra Saffioti (1994, 2004) a violência atinge as mulheres de diferentes classes, mas os recursos utilizados para superar tal situação podem se diferenciar.

Procedência	Ano de 2004 a 2007					
	2004	2005	2006	2007	Total	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%
Serra	1	8	19	9	37	66%
Vila Velha	0	2	4	2	8	14,2%
Vitória	1	4	1	1	7	12,5%
Linhares	0	0	2	0	2	3,7%
Cariacica	0	0	1	0	1	1,8%
João Neiva	0	1	0	0	1	1,8%
<b>Total de mulheres atendidas</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>

**Quadro 13- Procedência das mulheres atendidas na Casa Marcelle**

Através do quadro 13 podemos observar que mais da metade das mulheres atendidas pela Casa Abrigo residiam no município de Serra, sendo um total de 37 (66%) mulheres. Mas, também nos chama atenção à presença de algumas mulheres do interior do estado entre os anos de 2005 e 2006.

	Ano de 2004 a 2007					
	2004	2005	2006	2007	Total	
Encaminhadas por	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%
DEAM de Serra	0	3	11	3	17	30,3
Conselho Tutelar de Serra	0	1	5	0	6	10,6
Centro de Referência de Vila Velha	0	1	2	1	4	7,1
DPJ de Serra	0	1	1	1	3	5,3
Centro Integrado de Cidadania (CIC-Vitória)	0	1	2	0	3	5,3
Pró-Vida (Serra)	1	1	0	0	2	3,6
Centro de Atendimento às Vítimas de Violência (CEAV – Vitória)	1	0	0	1	2	3,6
DEAM de Vila Velha	0	0	2	0	2	3,6
Casa Abrigo Vila Velha	0	2	0	0	2	3,6
CRAS de Serra	0	1	0	0	1	1,8
Secretaria de Habitação de Serra	0	1	0	0	1	1,8
Polícia Militar de Serra	0	0	1	0	1	1,8
PAVIVIS	0	0	0	1	1	1,8
Casa do Cidadão de Vitória	0	1	0	0	1	1,8
Casa Abrigo para População de Rua Vitória	0	1	0	0	1	1,8
Assessoria da Mulher (Cariacica)	0	0	1	0	1	1,8
Conselho Tutelar de Ibirajú	0	1	0	0	1	1,8
DPJ de Linhares	0	0	1	0	1	1,8
DEAM de Linhares	0	0	1	0	1	1,8
Unidade de Saúde de Serra	0	0	0	1	1	1,8
Amiga	0	0	0	1	1	1,8
Sentinela de Vila Velha	0	0	0	1	1	1,8
Juizado da Infância e Juventude – Serra	0	0	0	1	1	1,8
Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAAM – Vitória)	0	0	0	1	1	1,8
<b>Total de mulheres atendidas</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>

**Quadro 14- Serviços que encaminham as mulheres para a Casa Marcelle**

A maioria dos encaminhamentos foram feitos pelos serviços do município de Serra, registrando-se assim 33 (59%) encaminhamentos. Ainda há que se destacar que dos 56 encaminhamentos, 17 (30,3%) foram efetuados pela DEAM de Serra. Estudos têm demonstrado que quando a mulher procura alguma instituição para denunciar a violência sofrida, o serviço mais procurado é a Delegacia de Atendimento à Mulher (BRUSCHI; PAULA; BORDIN, 2006). Assim, as DEAMS têm maiores possibilidades de receber em seus atendimentos uma mulher em situação de violência e sob a ameaça de morte, o que pode requerer a sua inserção em uma Casa Abrigo.

Faixa etária das Crianças e adolescentes abrigadas (os)	Ano de 2004 a 2007					
	2004	2005	2006	2007	Total	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%
0 à 12 meses	0	2	8	4	14	13,3%
De 1 a 6 anos	1	12	22	6	41	39,1%
De 7 a 12 anos	0	18	25	3	46	43,8%
De 13 a 14 anos	0	2	0	0	2	1,9%
De 15 a 16 anos	0	1	0	1	2	1,9%
<b>Total de crianças e adolescentes abrigadas (os)</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>55</b>	<b>14</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>

**Quadro 15- Faixa etária das Crianças e adolescentes abrigadas (os) na Casa Marcelle**

Como já foi ressaltado, a Casa Marcelle destina-se a acolher temporariamente não só as mulheres em situação de violência, mas também os seus filhos (as) de até 18 anos. Durante os três anos de existência a Casa recebeu 105 crianças e adolescentes. Esse dado é preocupante ao demonstrar o perigo que essas crianças correm dada a eclosão da violência em seus lares e a difícil trajetória dessas crianças e adolescentes que passam a viver em um lugar fechado e sem muitos contatos.

Das 105 crianças e adolescentes, 46 (43,8%) tinham entre 7 e 12 anos (Quadro 15). Esse dado nos remete a uma discussão que será feita sobre a necessidade de ampliação do corpo técnico da Casa englobando, inclusive a presença de uma pedagoga. Através dos dados levantados constatamos que a maioria das mulheres abrigadas na Casa possui apenas o Ensino Fundamental incompleto sendo que,

muitas vezes não conseguem ajudar os seus filhos (as) nos deveres de casa e em contrapartida, não há na Casa um profissional habilitado para o ensino das crianças e adolescentes.

Tempo de permanência na Casa	Ano de 2004 a 2007					
	2004	2005	2006	2007	Total	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	%
Até 1 semana	1	3	1	2	7	12,5%
Acima de 1 semana a 2 semanas	0	2	2	0	4	7,1%
Acima de 2 semanas a 1 mês	0	3	13	4	20	35,7%
Acima de 1 mês a 2 meses	1	5	6	3	15	26,8%
Acima de 2 meses a 3 meses	0	2	5	2	9	16,1%
Não consta nos registros	0	0	0	1	1	1,8%
<b>Total de mulheres atendidas</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>

**Quadro 16- Tempo de permanência das mulheres na Casa Marcelle**

Apesar de poderem ficar na Casa por aproximadamente 90 dias, a maioria das mulheres 20 (35,7%) ficaram abrigadas entre 2 semanas a 1 mês, o que corrobora o relato das entrevistadas apontando que muitas mulheres não conseguem permanecer no Abrigo por muito tempo. Nesse sentido, apenas 7 (12,5%) mulheres ficaram no abrigo por 3 meses (Quadro 16). Não conseguimos encontrar nos documentos o que leva essas mulheres a sair ou permanecer na Casa. Deixaremos assim, essas e outras questões como indicações para futuras pesquisas.

## SOS Idoso

O SOS Idoso foi fundado em 2004 e faz parte da Secretaria Municipal de Promoção Social de Serra (SEPROM), localizando-se, portanto, nas dependências dessa secretaria na Serra Sede.

Tal serviço foi criado devido ao número significativo de denúncias feitas no Departamento de Assistência Social envolvendo a violência contra o idoso. De acordo com o projeto de construção do serviço, somente no segundo semestre de 2003, ocorreram vinte denúncias realizadas através do telefone ao Departamento de Assistência Social. Assim, esse serviço foi criado e no organograma da SEPROM está ligado à Divisão de Atendimento ao Idoso

Segundo uma entrevistada ele tem como objetivo realizar orientações e encaminhamentos necessários, através de atendimento telefônico, no que se refere a assuntos de interesse público, denúncias e reclamações de qualquer forma de discriminação, desrespeito, maus-tratos e outros males sofridos pelos idosos do Município de Serra.

Para seu funcionamento o Serviço conta atualmente com uma assistente social que trabalha na parte da manhã fazendo as visitas domiciliares, atendendo ao idoso e à família e uma auxiliar administrativa em horário integral que recebe, principalmente por telefone, as denúncias. Com relação aos recursos físicos pode-se citar: uma sala, onde funciona o programa, quatro mesas, armário, telefone e um carro que não é utilizado somente pelo programa, mas por toda a secretaria. Todavia, o SOS possui uma prioridade para a utilização do veículo, tendo em vista que o trabalho precisa ser rápido para a verificação da denúncia. No que diz respeito ao SOS Idoso não foi possível traçar o perfil dos atendidos (as) porque não conseguimos ter acesso aos documentos, uma vez que, quando retornamos ao serviço para solicitar os registros a profissional estava de licença.

## **Centro de Acolhimento Integrado da Serra – CAIS**

O Centro de Acolhimento Integrado da Serra (CAIS) surgiu em abril de 2007 sendo uma iniciativa da Coordenação do Núcleo Mais Vidas que escreveu o projeto e o enviou para o Ministério da Saúde<sup>46</sup>.

O projeto foi elaborado a partir da necessidade de se aproximar os serviços já existentes no município de atendimento à violência doméstica e por constatar a dificuldade enfrentada pelas vítimas e pelos profissionais, devido a não existência de um serviço específico para atendimento às pessoas em situação de violência sexual no município da Serra. Além disso, ressalta-se também a inexistência de um banco de dados oficial sobre a violência no município. Segundo o relatório do projeto o surgimento de um local específico com vários serviços integrados propiciaria a notificação dos casos, permitindo a construção de um banco de dados para o planejamento de ações de enfrentamento à violência.

Sendo um projeto criado no âmbito da Secretaria de Saúde apresenta-se orientado pela Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências – Portaria nº 737 – de 16 de maio de 2001. Apontando que nesse documento, o Ministério da Saúde lança mão da promoção da saúde considerando, especialmente, a sua finalidade – o alcance da qualidade de vida e as suas estratégias básicas: a intersetorialidade das medidas e o fortalecimento da ação comunitária.

O Relatório aponta ainda que o propósito do Cais seria organizar minimamente uma rede coordenada de atendimento, sistematizando e conjugando os esforços e serviços já existentes no Município, minimizando custos e dinamizando os recursos materiais e humanos existentes, além de ampliar o conforto da vítima na necessidade de locomoção entre um serviço e outro, sobretudo pelo baixo poder aquisitivo para custear transportes.

---

<sup>46</sup> Dados do Projeto de criação do CAIS (Centro de Acolhimento Integrado da Serra). Serra, 2006.

O Serviço tem como público alvo crianças, adolescentes e adultos vítimas de violência doméstica e, especialmente as sexuais. Segundo o projeto de criação, o CAIS teria como objetivo geral reorganizar a atenção às vítimas de violência doméstica e sexual do Município de Serra, melhorando a qualidade do atendimento, a dinamização dos recursos materiais e humanos, e a implantação da notificação visando alimentar o banco de dados já instalados na SESA. E como objetivos específicos aponta: reorganizar a atenção às vítimas de violência sexual e doméstica da Serra; reestruturar os serviços, alocando estrutura médica (profissionais e medicamentos) para atenção às vítimas de violência sexual e domésticas; firmar parcerias para melhoria na qualidade da atenção às vítimas de violência sexual e doméstica, diminuindo tempo de resposta; criar coletivamente protocolos e fluxos de atenção às vítimas de violência sexual e doméstica da Serra; Capacitar equipe de profissionais na atenção às vítimas de violência sexual e doméstica de forma a unificar o conhecimento; implementar notificação compulsória para formação de banco de dados; ser ponto de interlocução para discussão e planejamento de ações intersetoriais no enfrentamento da violência no Município; ser ponto de interlocução entre os Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção da Saúde da Serra com os demais da Grande Vitória e Ministério da Saúde; Unificar o conhecimento das equipes de atenção às vítimas de violência sexual e doméstica e abrir campo de estágios e pesquisa no enfrentamento da violência e promoção da saúde.

O Centro de Acolhimento Integrado da Serra (CAIS) localiza-se no bairro Parque Residencial de Laranjeiras, em uma rua sem saída cujo imóvel possui três pavimentos, aproximadamente 17 salas, com 4 entradas independentes, portão eletrônico, jardinagem ficando a menos de um quilometro da Delegacia de Mulheres.

Segundo uma entrevistada os equipamentos existentes foram comprados com recurso Federal e a proposta do projeto é que todas as despesas comuns como segurança, aluguel da casa, limpeza do condomínio, manutenção predial, impostos, água, energia elétrica, entre outros sejam igualmente divididas entre as quatro secretarias mais presentes, sendo que cada uma ficaria responsável em pagar as dívidas específicas de cada setor como: xérox, telefone, material de consumo

específico, etc. O aluguel da casa é de R\$ 6.000,00 divididos também entre as quatro secretarias.

Assim, o CAIS congrega ou deveria congrega os serviços de quatro secretarias da Prefeitura da Serra. A Secretaria Municipal de Promoção Social estaria responsável pela implantação no CAIS do Projeto Sentinela; de uma referência do Conselho Tutelar e um advogado para a orientação às vítimas e profissionais. A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania seria a responsável pelo funcionamento do Pró-Vida com uma respectiva ampliação para atendimento de casos de violência sexual; e, à Secretaria Municipal de Saúde se responsabilizaria pela contratação de uma médica especializada na atenção às vítimas de violência sexual e doméstica. Já o Banco de Dados; o plano de segurança local e o serviço de Mediação de conflito seriam de responsabilidade da Secretaria Municipal de Defesa Social. O CAIS também deveria contar com a presença do Núcleo Mais Vidas e de um 0800 para atendimento imediato à população.

Contudo, verificamos que nem todos os serviços estão em pleno funcionamento. O Núcleo Mais Vidas conta com a presença da coordenadora e de uma auxiliar administrativa. Todavia, esse Núcleo não trabalha especificamente com o atendimento. Ele é um núcleo responsável pela organização de eventos, pela elaboração de projetos e pelo planejamento das atividades.

O serviço do CAIS que está em pleno funcionamento seria o Programa Sentinela. Esse, recebe recursos federais, mas, não é foco de nossa pesquisa porque não faz atendimento à mulher e sim às crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

Havia ainda no CAIS uma médica que trabalhava no ambulatório na segunda-feira pela manhã e sexta à tarde, para atendimentos principalmente de suspeita de violência sexual. Todavia, ao entrarmos em contato com a médica para solicitarmos uma entrevista ela nos disse que não estava mais trabalhando no local. A equipe de mediação de conflitos também nos relatou por telefone que estavam em processo de reorganização e que, por isso não estavam mais atendendo no CAIS. E como a própria entrevistada nos colocou o Pró-Vida ainda não se juntou ao CAIS e nas

entrevistas realizadas os profissionais não apontaram essa possibilidade. Assim, devemos ressaltar que nesse local que deveria congrega vários serviços de atendimento às vítimas de violência sexual e doméstica, apenas o Programa Sentinela está em funcionamento. De qualquer forma, optamos por não excluir esse serviço de nossa pesquisa, pois, visualizamos a necessidade de estudá-lo até mesmo, para contribuirmos com possíveis apontamentos.

# **Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**

O Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher instalou-se na Serra Sede (anexo ao Fórum) em junho de 2007. Funciona de segunda à sexta das 12:00 às 18:00 horas.

O Juizado está ligado ao Tribunal de Justiça. Esse foi o primeiro e ainda o único Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher criado no Estado do Espírito Santo.

Tem como objetivo cumprir a Lei 11.340 - Lei Maria da Penha (de 7 de agosto de 2006). A equipe é composta por uma Juíza, um assessor, uma escrivã, um escrevente e uma estagiária de direito ligados ao Tribunal de Justiça. Conta também com dois técnicos administrativos, uma assistente social e uma psicóloga pertencente à Prefeitura da Serra, mas que foram cedidos ao Juizado através de uma parceria feita com a Prefeitura. Os computadores, mesas, cadeiras, armários, dentre outros móveis foram cedidos pelo Tribunal de Justiça e o espaço físico é cedido pela prefeitura. Segundo entrevistas o local ainda não possui um veículo próprio disponível para a realização das visitas domiciliares, o que já foi solicitado pela equipe.

Segundo uma entrevistada o serviço ainda não conta com uma sistematização sobre o perfil das pessoas atendidas. Esse é um trabalho que a profissional pretende realizar no decorrer do ano de 2008.

## **Analisando os dados**

Após essa breve caracterização dos serviços participantes do estudo, partiremos para a análise dos dados, buscando atingir o que prometemos ao leitor como objetivos específicos de nossa pesquisa.

### **Conhecimento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

Uma questão alvo de nosso debate, diz respeito ao conhecimento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) por parte dos entrevistados. Dos nove sujeitos entrevistados, sete (77,7%) (E1, E2, E3, E4, E5, E7, E9) afirmaram que conhecem o PNPM e dois (22,2%) (E6, E8) não o conhecem. Dos sete entrevistados que afirmaram conhecer o Plano, apenas cinco (E1, E2, E3, E4, E9) demonstraram ter um conhecimento mais aprofundado sobre essa política, dizendo alguns de seus objetivos, a sua importância, dentre outros. Esse dado é interessante porque demonstra as consequências positivas da formação técnica, pois, os cinco sujeitos que demonstraram conhecer de forma aprofundada o Plano afirmaram ter participado de eventos promovidos para debater essa política, como as Conferências Municipais, Estaduais e Nacional.

Com relação aos quatro entrevistados que não conhecem satisfatoriamente o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, devemos destacar que E5 já participou de eventos da área da saúde que discutiram a questão da violência, porém, de acordo com a entrevistada nesses encontros discute-se mais a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências; E7 já participou de encontros que discutiram essa política, todavia, esse profissional trabalha há pouquíssimo tempo com a temática e está em processo de conhecimento da área; E6 e E8 nunca participaram de eventos que discutiram essa política.

Esse dado nos adianta algumas reflexões que serão feitas a seguir. Em primeiro lugar, a necessidade da realização de capacitações contínuas, pois, o PNPM é de suma importância para a efetivação de políticas sociais que foram reivindicadas pelos movimentos e expressos nas Conferências que anteciparam a sua construção.

Ou seja, ele nasceu justamente a partir da necessidade de se colocar diretrizes para a execução das políticas dirigidas às mulheres. Ora, a partir do momento em que os profissionais relatam não ter conhecimento dessa política, a sua execução e a construção de novas proposições ficam comprometidas. É claro, que, conhecer o Plano não garante, necessariamente, a sua aplicação, mas, alertamos que os profissionais precisam conhecê-lo até mesmo para refletir sobre o seu conteúdo e se necessário, lutar por modificações.

Além disso, percebemos que os dois profissionais (E6, E8) que relataram não conhecer o Plano, justamente por esse desconhecimento, não souberam dizer se essa política tem alguma influência no cotidiano de seus trabalhos. E a outra questão, diz respeito à necessidade da incorporação da discussão dessa política na área da saúde.

### **Dados dos Serviços pesquisados**

<b>Serviços</b>	<b>Data de criação</b>	<b>Órgãos Responsáveis pela manutenção</b>
DEAM	1994	Secretaria Estadual de Segurança Pública
Pró-Vida	2001	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SEDIR)
Casa Marcelle	2004	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SEDIR)
SOS Idoso	2004	Secretaria Municipal de Promoção Social (SEPROM)
CAIS	2007	Secretaria Municipal de Promoção Social (SEPROM) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SEDIR) Secretaria Municipal de Saúde (SESA) Secretaria Municipal de Defesa Social (SEDES)
Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	2007	Tribunal de Justiça

**Quadro 17 - Dados dos Serviços pesquisados**

Como demonstra o Quadro 17 não foi localizado no município de Serra serviços não-governamentais de atendimento específico às mulheres em situação de violência. Todos os serviços são governamentais e pertencentes às variadas esferas de governo. Mas, isso não impediu que lógicas como as do “trabalho voluntário” perpassassem esses lugares. Como os serviços contam com uma parceria entre prefeitura, Estado e Governo Federal, quando uma dessas esferas não cumpre o seu papel, os atendimentos oferecidos ficam extremamente limitados e muitos profissionais acabam lançando mão de alternativas como a do trabalho voluntário.

Dessa forma, dos nove entrevistados, dois (22,2%) relataram que dividiam seu trabalho atuando em dois serviços de atendimento às mulheres em situação de violência porque em um deles havia um número ínfimo de profissionais para o atendimento. Contudo, essa prática não durou muito tempo, pois, as duas profissionais acabaram entendendo que precisavam pressionar o governo local para a contratação de pessoal e decidiram sair de um dos serviços. Sobre a saída dessas duas profissionais de um dos serviços, uma entrevistada afirmou:

*“Ela chegou a conclusão do seguinte: não! Vamos fazer alguma coisa pra isso mudar. E eu vou ficar só na... porque **enquanto eu tiver aqui e lá, nunca virá uma pessoa de fato pra cá**” (E1)*

Percebemos que a possibilidade de parceria entre as esferas governamentais muitas vezes tem sido um ponto de entrave para o funcionamento dos serviços. No caso da DEAM, apesar de ser de responsabilidade de um órgão Estadual, existe a possibilidade de se conseguir recursos federais, todavia, esse recurso só é conseguido por meio do envio de projetos, fato que, de acordo com a entrevistada impossibilitou a conquista de recursos:

*“Os recursos vem da Secretaria de Segurança Pública. Não tem verba separada pra essa delegacia, pra DEAM não tem. Já teve, mas todas as vezes que vinha direto da Secretaria Nacional para Mulheres não chegava até nós, porque não havia projeto pra receber. Porque **toda verba tem que vir antecedida de um projeto, mas, aqui não tem**” (E4)*

Quando questionada sobre quem era responsável por fazer esses projetos, a entrevistada apontou:

*“A **Secretaria de Segurança**. Que nós já fizemos vários projetos junto com a... reunimos e fizemos. Só que, chegou... não sei nem como chegou ao secretário, mas **ficou parado e não deu andamento em nada**”(E4).*

Além de demonstrar uma confusão entre as competências de cada órgão, esse fato também pode refletir um dado que vem sendo demonstrado em diversas pesquisas que se debruçam em estudar as DEAMS. Algumas autoras têm chamado a atenção para o fato de que por muitos anos a violência contra a mulher não era da alçada da polícia, este era considerado um assunto privado, onde “ninguém deveria meter a colher”. Assim, quando esse problema foi incorporado pelo campo da segurança pública, ele passou a ocupar um lugar de segunda classe e conseqüentemente, as DEAMS também passaram a ser vistas como uma delegacia que trata de uma “violência menor” sendo muitas vezes desvalorizadas pelas demais instâncias policiais (BANDEIRA et al, 2006; KISS et al, 2007).

É por isso que nos questionamos sobre o que ocorre quando existe a possibilidade de se conseguir recursos através do envio de projetos e esses não são enviados. Talvez, isso possa estar relacionado à importância dada às demandas da DEAM o que nos coloca algumas questões como: em que medida as ações para a Delegacia de Atendimento à Mulher se configuram como importantes para os demais órgãos governamentais? Será que o que ocorreu foi apenas uma dificuldade de comunicação, uma dificuldade na elaboração de projetos ou será que isso também está ligado à desvalorização da DEAM? Essas perguntas são importantes na medida em que a própria entrevistada relata que o Estado está muito mais preocupado em diminuir o número de homicídios, como observaremos abaixo:

*“O Estado tá mais focado em diminuir o número de homicídios, né? A estatística de homicídio está muito alta. Então, tá investindo... **o Estado tá investindo mais no homicídio, na diminuição dos homicídios**” (E4)*

Esses “desencontros” entre as parcerias de diversas instâncias governamentais também se apresentam como problema para os outros serviços pesquisados, e, na maioria das vezes repercute na insuficiência de um quadro técnico para atuar nesses locais. No Pró-Vida, na Casa Marcelle, no SOS Idoso, no CAIS e no Juizado de Violência Doméstica a prefeitura tem participação na responsabilidade de contratação de pessoal. Contudo, como veremos no item que trata dos recursos humanos, os profissionais que atuam nesses serviços não são suficientes para o andamento do trabalho.

Essas “parcerias” entre as diversas instâncias governamentais não são cumpridas não só porque temos um Estado que se configura como mínimo para as políticas sociais, mas, também porque dentre as políticas sociais a de enfrentamento à violência contra as mulheres ainda não se tornou uma prioridade do governo estadual e municipal. Como nos aponta uma entrevistada:

***“Essa administração municipal não está valorizando a política social, não está investindo na parte social, está investindo nas obras. Então, pensando macro, pensando politicamente a nossa secretaria é uma secretaria com recursos ínfimos, muito pequenos, é um dos menores recursos em termos assim... em vista das outras secretarias, né”. (E3)***

Para que essas “parcerias” realizadas entre as diversas instâncias governamentais sejam coerentes é preciso ter claro quais são as funções de cada esfera de governo no planejamento e na execução dessas políticas e quais os recursos que são destinados à sua realização. O controle social por parte da sociedade civil também é importante para que as políticas sejam efetivamente realizadas. Para tanto, a capacitação profissional torna-se crucial.

## **Capacitação Profissional**

Como já afirmamos, a capacitação é de suma importância para a atuação dos profissionais nesses serviços, principalmente porque muitos não discutiram a questão de gênero em sua formação profissional, tendo em vista que alguns cursos ainda não incorporaram em suas discussões a perspectiva de gênero, o que se faz necessário.

Assim, alguns profissionais chegam aos serviços sem nunca terem discutido esse assunto, e outros, apesar de terem discutido à temática apontam para a necessidade de capacitações contínuas, pois, o tema tem incorporado algumas modificações e inovações, como é o caso da Lei Maria da Penha e do próprio Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que são instrumentos relativamente novos, datando de 2006 e 2004 respectivamente.

Além disso, os profissionais precisam entender outras questões como as relativas aos recursos financeiros, não só para exercer o controle social como para reivindicar modificações. Como veremos no item que trata dos recursos financeiros, nenhum profissional explicou de forma mais detalhada de onde vêm os recursos para o serviço, quanto é o recurso, para quais ações ele é destinado, dentre outros.

Dos nove entrevistados, oito apontaram que participaram de processos de capacitação, mas, somente seis apontaram que participaram de processos de capacitação discutindo a violência contra a mulher e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Desses, cinco (83,3%) citaram as conferências e as reuniões da rede, como forma de capacitação para as suas atuações profissionais, o que demonstra um entendimento da capacitação como um processo de contínua reflexão sobre a atuação profissional.

Assim, dos seis sujeitos que destacaram ter participado de capacitações que discutiram a questão de gênero e o Plano Nacional de Política para as Mulheres, três (E1, E3, E7) participaram somente de palestras, reuniões da rede, Fóruns e Conferências; dois (E2, E9) participaram de palestras, reuniões da rede, Fóruns, Conferências e Capacitações técnicas e uma entrevistada (E4) mencionou apenas

as capacitações técnicas. Algumas dessas afirmações podem ser visualizadas nas falas abaixo:

*“(...) acho que **todos os eventos que a gente vai de palestras, de fórum, de conferências**, sempre agrega algum conhecimento. Sempre traz alguma figura, alguém de renome, alguém de peso para discutir a temática, né” (E3).*

*“(...) **as reuniões da rede**, por exemplo, visam também isso, de nós não perdermos o norte, então o plano dá esse norte, ele direciona a capacitação, direciona nossas ações” (E7).*

*“A SEPM tem investido na realização de um **fórum permanente** de organismos governamentais que tem por objetivo a capacitação de profissionais que atuam na coordenação de organismos municipais e/ou estaduais de políticas para as mulheres” (E9).*

Salientamos assim que todos os espaços abertos para a discussão dessa temática são importantes para a atuação profissional. Os encontros, as reuniões da rede, fóruns e conferências são espaços primordiais para o conhecimento da Política, para a sua discussão e também para o conhecimento da realidade local, além de serem espaços de encontros contínuos. Contudo, percebemos também que a maioria dos profissionais ocupou esses espaços porque foram os que mais ocorreram aumentando as suas chances de participarem de algum grupo de discussão. As capacitações técnicas já não aconteceram em tamanha proporção, com exceção das capacitações técnicas na área da saúde<sup>47</sup>, mas, que ficou restrito à participação dos profissionais dessa área.

Através das falas percebemos também que quando as capacitações técnicas são realizadas, nem todos os profissionais podem ir devido ao número insuficiente de recursos humanos na equipe. Além disso, nota-se que nesses locais há certa rotatividade de profissionais, ou seja, às vezes algum profissional participa de um processo de capacitação, mas, depois sai da equipe. Essas informações podem ser visualizadas no Quadro 18.

---

<sup>47</sup> De acordo com nosso levantamento, foram realizadas (após 2004) quatro capacitações técnicas na área da saúde para os profissionais do município de Serra com o objetivo de discutir a questão da violência.

Entrevistado	Quando entrou na instituição	Desde quando entrou no serviço houve algum curso de capacitação?
E1	2005	“teve... pra as pessoas que trabalham com atendimento, né, a violência doméstica. Então teve aqui, teve pra delegacia, entendeu. <b>Eu não fiz essa capacitação, né</b> [...] Só no caso... assim, <b>as conferências</b> , né, eu participei...”
E2	2004	“Porque quando entrei em 2004 <b>tive a sorte, entre todo mundo aqui, de fazer parte de um curso de capacitação</b> é... feito... pela Universidade da Bahia. Uma professora veio é... treinar os policiais das DEAMs ... Depois disso, não teve mais, né”
E3	2004	“Houve um curso no final de 2004 início de 2005, foi um curso oferecido para os policiais militares... <b>Eu não pude participar... nós não podíamos deslocar dois profissionais...</b> Agora também, depois disso não houve mais acho que é uma grande necessidade nossa, tá o tempo todo refletindo a nossa prática para não cair no tafetismo [...] Mas acho que <b>todos os eventos</b> que a gente vai de palestras, de fórum, de conferências, <b>sempre agrega algum conhecimento... participei das conferências, dos fóruns...</b> ”
E4	2002	“ <b>eu participei em acho que de dois cursos</b> , só que os (profissionais) daqui, que estão no momento, eles não participaram desse curso, <b>porque aqui tem um certo rodízio de (profissionais)</b> ... Depois disso não teve mais”
E5	2007	“ <b>sempre que a gente vai na capacitação do Ministério da Saúde</b> é citado, né, que tem essa parceria”.
E6	2007	“ <b>Aqui... a gente tem uma capacitação contínua.</b> Então, de 15 em 15 dias, toda sexta-feira, a gente... se reúne pra ta discutindo diversos assuntos... E tem as conferências, os congressos”
E7	2007	“ <b>Desde que eu tô aqui eu participei de uma palestra</b> com um promotor falando sobre a Lei Maria da Penha e nós temos participado da rede, né”
E8	2007	“ <b>Aconteceram palestras, mas, nós não ficamos sabendo.</b> O serviço público funciona como ilhas. Falta a integração entre os serviços”
E9	2002	“ <b>Participei da equipe de organização da Plenária da Região Metropolitana e depois como delegada na I Conferência Estadual...</b> A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem investido na realização de um fórum permanente de organismos governamentais que tem por objetivo a capacitação de profissionais que atuam na coordenação de organismos municipais e/ou estaduais de políticas para as mulheres”

Quadro 18– Cursos de Capacitação

A relação entre capacitação técnica e a rotatividade dos profissionais também é abordado por outros trabalhos científicos. Bandeira (et al, 2006) relata que, após um curso de capacitação realizado em 2002, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) enviou um questionário para 800 agentes policiais com o objetivo de avaliar o processo de capacitação. Dos questionários enviados, apenas 142 (17,7%) foram devolvidos à SENASP. Em uma das questões o objetivo era verificar se os/as respondentes sentiam a necessidade de novos cursos de capacitação. A esta pergunta 88% responderam “sim” e apenas 11,9%, “não”. E os motivos que mais influenciaram a posição afirmativa foram: **a freqüente rotatividade dos profissionais** o que fazia com que os novos policiais não tivessem a oportunidade de participarem dos cursos ministrados em 2002 e a necessidade de uma constante atualização.

Outro fato que nos chama atenção e que precisamos retomar é o aumento do número de capacitações sobre a temática da violência na área da saúde. Como sabemos a violência só foi incorporada pela área da saúde no Brasil recentemente. De acordo com Minayo (2006) desde o início de 1980, acidentes e violência constituem a segunda causa de óbito no Brasil e, para a faixa de 5 a 39 anos, são os principais problemas de vitimização que leva a morte. Mas, apesar disso, a inclusão da violência na pauta do setor saúde vem ocorrendo muito lentamente, sendo que a sensibilização em relação à relevância do tema como pauta para ação de saúde se iniciou pioneiramente com a questão da violência contra crianças.

Já a introdução da violência contra a mulher na agenda da saúde ocorreu muito mais pelo protagonismo do movimento feminista, que teve expressão fundamental na construção do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), promulgado em 1983 (MINAYO, 2006).

Se em âmbito do Brasil, podemos visualizar a incorporação tardia da questão da violência na área da saúde, no município de Serra essa discussão é ainda mais recente como nos fala E5:

*“(...) **os profissionais da saúde ainda não entendem que violência é um assunto de saúde...** Então em 2004 começou-se a trabalhar essa questão da violência no município na questão da saúde... se você vai falar para o profissional de saúde hoje sobre violência, ele diz: isso é problema da polícia, isso é problema da educação, isso é problema do social, e não é (E5).*

O campo da saúde foi o que apresentou o maior número de capacitações técnicas para os profissionais. Segundo relato de uma entrevistada foram realizadas três capacitações só no ano de 2007. Talvez, isso se deve a própria dificuldade que esses profissionais possuem em entender a violência como uma área também de sua atuação e daí o investimento para a sensibilização desses profissionais.

Entretanto, algumas considerações devem ser levantadas. Em primeiro lugar, não sabemos se houve nessa capacitação a discussão sobre a violência de gênero e se foi abordado o surgimento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o que demonstra a necessidade de pesquisas que investiguem se de fato à questão específica da mulher e das relações de gênero têm sido abordadas nos cursos de capacitação dessa área. Entendemos que um estudo desse porte seria interessante, pois, quando questionada sobre a influência do PNPM no processo de capacitação dos profissionais a entrevistada apontou:

*“Olha, só, como a gente segue a Política do Ministério da Saúde, né, existe uma parceria deles (referindo-se ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) lá no nível macro. Penso eu que... eles estão alinhados nessa política. É... **sempre que a gente vai na capacitação do Ministério da Saúde é citado, né, que tem essa parceria**, mas, assim, pra te dizer a prática, eu não tenho essa prática pra ta dizendo pra você. Aqui na Serra a gente tem tentado juntar com o pessoal do Departamento de Política, mas, como eu to te falando, a gente não trabalha um foco só...” (E5)*

O PNPM também tem sido alvo de críticas dado o seu caráter focalizado na mulher. Ao abordar tal questão E5 chama atenção para essa focalização e para a fragmentação dos serviços:

*“... na discussão da rede da mulher, a gente tem sempre batido, que a gente precisa ampliar essa rede, que **essa rede tá fechada só na mulher**, entendeu? Não que a mulher não mereça, de jeito nenhum. Mas, ela não ta sozinha... Uma coisa que eu acho muito ruim é que nós não temos ainda em lugar nenhum é uma política para os homens. Os homens aparecem nas estatísticas como os agressores, nos acidentes eles aparecem como agressores por que são eles que estão dirigindo e aparecem como as vítimas porque são eles que estão morrendo, eles morrem mais e nós não temos nada pra eles...”(E5)*

A seletividade, a focalização e a fragmentação realmente têm acompanhado a história das políticas sociais no Brasil. Segundo Farah (2004) a temática da focalização, principalmente após a Reforma do Estado, incidiu diretamente sobre a discussão das políticas públicas para as mulheres. Tal fato decorre pelo fato de que as mulheres, especificamente às mais pobres, têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, o que em tese justificaria a promoção de políticas focalizadas na mulher. Nesse sentido, muitos são os estudos, por exemplo, que tem se preocupado em pesquisar o fenômeno da feminização da pobreza<sup>48</sup>.

Através dessa noção de pauperização das mulheres, organizações como o Banco Mundial tem recomendado a focalização de políticas de combate à pobreza. De acordo com Farah (2004) um documento do banco, intitulado Toward Gender Equality, analisou o papel das políticas públicas na redução das desigualdades de gênero, propondo explicitamente que as políticas de educação, saúde, serviços de extensão rural, infra-estrutura rural e urbana, segurança pública e geração de emprego e renda sejam focalizadas nas mulheres, seja por seu papel na família ou pela significativa presença de mulheres entre a população pobre. A proposta de focalização baseia-se assim no argumento de que esta garantirá maior eficiência às políticas de combate à pobreza trazendo impactos positivos para toda a sociedade.

---

<sup>48</sup> Alguns estudiosos propõem a utilização do termo pauperização das mulheres. Para eles não se deve associar ‘feminização’ palavra culturalmente desvalorizada à palavra ‘pobreza’ que também é socialmente depreciativa (BRUSCHINI; ARDAILLON; UNBEHAUM; 1998).

Há que se considerar que no tocante ao debate sobre a focalização das políticas públicas existem diferentes abordagens. De um lado, encontra-se o argumento, já apresentado, que traz uma ênfase na eficiência das políticas públicas e certa “funcionalização’ da mulher, vista como um ‘instrumento’ do desenvolvimento, como ‘potencializadora’ de políticas públicas, pelo papel que desempenha na família” (FARAH, 2004, p. 56). Por outro lado, existem aqueles que defendem a focalização como forma de incluir no espaço da cidadania um segmento até então invisível, o que requer em um primeiro momento, políticas específicas ou ações que privilegiem mulheres em políticas mais abrangentes.

Assim, podemos compreender que quando falamos em serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, não estamos desconsiderando os outros segmentos, mas, chamando a atenção para a necessidade de serviços que atendam às demandas de pessoas que foram historicamente oprimidas tanto no âmbito público quanto privado. Trata-se, portanto, de uma ênfase em direitos, no reconhecimento da mulher como sujeito, o que não significa abandonar as reflexões sobre a situação também dos homens, pois, uma mudança efetiva implica em uma mudança no modo de viver das mulheres e também dos homens. Vale aqui, por exemplo, ressaltar a importância de pesquisas que discutam as políticas públicas direcionados aos agressores.

Também foi possível perceber nos depoimentos sobre capacitação a fragmentação não só dos serviços, mas também do processo de capacitação. Poucos foram os depoimentos que sinalizaram para a participação de capacitações que envolveram todos os serviços pesquisados. Sabemos que, realmente existem as particularidades de cada área, mas entendemos que para uma atuação “em rede” também se faz necessário “capacitações em rede”. Tal situação também reflete a fala de E8 quando ele afirma que desconhece qualquer capacitação que tenha sido realizada (Quadro 8). Contudo, devemos destacar que segundo duas entrevistadas está sendo preparado um curso de capacitação técnica para o ano de 2008.

Buscamos através das entrevistas e documentos fazer um levantamento das capacitações realizadas que contaram com a participação de alguns profissionais que atuam nos serviços de atendimento à mulher em situação de violência do município. Os dados apresentados podem sofrer variações tendo em vista que muitos profissionais entrevistados começaram a trabalhar com a temática após 2004 e por esse motivo, não souberam nos informar sobre as capacitações que antecederam essa data.

	<b>Antes do PNPM</b>	<b>Depois do PNPM</b>
<b>Capacitação Profissional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões da equipe de serviço;</li> <li>• 2003: I Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões da equipe de serviço;</li> <li>• 2004: Capacitação Promovida pela Secretaria de Segurança Pública do Estado;</li> <li>• 2005: Encontro do Ministério da Saúde com os secretários para discutir a questão da violência;</li> <li>• 2005: Encontro das DEAMs do Brasil em Brasília;</li> <li>• 2005: II Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher;</li> <li>• 2006: Palestra da Ministra Nilcéia Freire através de Vídeo-conferência sobre a Lei Maria da Penha na Assembléia Legislativa;</li> <li>• 2006: III Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher;</li> <li>• 2007: Capacitação para os profissionais que ocupam cargo de chefia na área da saúde;</li> <li>• 2007: Capacitação dos (as) médicos (as) em urgência e emergência;</li> <li>• 2007: Capacitação para os agentes de saúde;</li> <li>• 2007: I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres;</li> <li>• 2007: Palestra sobre a Lei Maria da Penha promovida pela Prefeitura da Serra.</li> </ul>

**Quadro 19 - Levantamento das capacitações realizadas**

No levantamento realizado (Quadro 19) destacamos tanto as capacitações técnicas como os encontros, conferências, fóruns, já que, a maioria dos profissionais entrevistados também reconhece esses encontros como forma de capacitação.

Para a construção do quadro fizemos uma divisão entre as capacitações realizadas antes do surgimento do PNPM e depois do Plano. Todavia, percebemos, com a

ajuda dos entrevistados que o aumento de capacitações/encontros já era uma demanda dos profissionais e do movimento feminista que foi incorporado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e posteriormente, através das conferências em especial, foi colocado no Plano:

*“Mesmo antes do lançamento do PNPM já existia organismos... que desenvolviam ações de formação e capacitação de mulheres para atuarem na defesa dos Direitos Humanos das Mulheres. Mas, **após a elaboração do PNPM esta ação se tornou uma política pública de responsabilidade da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres** e demais organismos estaduais e municipais, responsáveis pela coordenação das políticas públicas para as mulheres nos seus respectivos espaços.” (E9).*

Com relação à influência do Plano em alguma mudança no processo de capacitação, dos nove entrevistados, dois disseram que o Plano não influenciou nas capacitações técnicas realizadas; dois não souberam responder e cinco afirmaram que o Plano trouxe algumas influências seja porque colocou diretrizes; seja porque influenciou para que o assunto ganhasse maior visibilidade, aumentando inclusive o número de espaços para encontros como as conferências ou até mesmo porque o Plano tem suscitado algumas pesquisas na área.

Assim, destacamos que a capacitação técnica dos profissionais constitui-se em um grande desafio. Mas, mesmo diante dos obstáculos, esforços devem ser feitos para que capacitações de qualidade aconteçam. O processo de capacitação se faz necessário para a modificação de atitudes e valores necessários a uma prática profissional qualificada e para que idéias simplistas não tenham lugar. Uma de nossas entrevistadas, por exemplo, nos disse algo que precisa ser discutido permanentemente nos cursos de capacitação. De acordo com essa entrevistada:

*“as **famílias** que vem aqui **não são aquelas estruturadinhas**, até porque se fossem não estariam aqui, né?” (E5)*

Veja que essa afirmação é fruto de todo um estigma que as famílias pobres, e não nucleares carregam quando se descobre a violência em seu interior. As capacitações técnicas são importantes nesse sentido, porque são capazes de desmistificar algumas dessas relações.

Naquele mesmo estudo feito por Bandeira (et al, 2006) que foi citado nas páginas anteriores, dos 142 agentes que responderam aos questionários, 114 (80%) relataram que haviam observado alguma mudança em sua atuação profissional depois de terem participado dos processos de capacitação. Para eles (as) o curso de capacitação: proporcionou melhorias no atendimento e no relacionamento com as mulheres vítimas de violência que procuraram a DEAM; proporcionou às vítimas uma escuta com mais sensibilidade e agilidade no atendimento; fez com que os agentes percebessem a importância de se atender bem uma mulher em situação de violência, dentre outros.

Por sua vez os 28 policiais que responderam negativamente, afirmando não sentir nenhuma mudança na sua atuação profissional, justificaram suas respostas dizendo que a atuação profissional não sofreu nenhuma modificação depois do curso, porque já conheciam os conteúdos; e porque seria necessário que o curso fosse realizado de maneira periódica, com mais regularidade, o que em parte não nega a sua importância (BANDEIRA et al, 2006).

Quando questionados sobre mudanças nas suas vidas pessoais, 94 profissionais, ou seja, 66% notaram que além de uma mudança na sua atuação profissional, o processo de capacitação também trouxe mudanças significativas em suas vidas pessoais. Nesse sentido, é importante destacar esse acontecimento, pois, uma mudança positiva tanto na esfera de vida privada quanto pública traz efeitos significativos na vida em sociedade ao modificar mentalidades, comportamentos e o modo de ver o mundo (BANDEIRA et al, 2006).

Nesse sentido, o processo de capacitação deve ser contínuo não só para a mudança de questões no âmbito do atendimento, mas, também para a modificação de idéias e posturas de pessoas importantes para a consecução de um projeto transformador.

Assim, compactuamos com a noção de que para que haja um bom atendimento às mulheres em situação de violência, se faz necessário uma qualificada capacitação dos técnicos. Todavia, também precisamos ressaltar que a capacitação técnica por si só também não é capaz de trazer tão grandes transformações, apesar de ser

parte dela. Desse modo, outros elementos também são necessários, como por exemplo, os que serão abordados nos próximos itens.

### **Recursos financeiros, físicos e humanos**

Com relação aos recursos financeiros disponíveis para a execução do trabalho dos serviços pesquisados, não conseguimos muitas informações. Os documentos pesquisados não relataram essa questão e, além disso, os entrevistados, não souberam expor tal questão. Alguns deles conseguiram falar de onde vêm os recursos (Federal, Estadual e/ou Municipal), mas de forma, muito superficial:

*“foi feito um projeto, enviado para **Brasília** e esse recurso que foi recebido foi para comprar os equipamentos... e a contrapartida da **prefeitura** era manter através de profissionais, através dos custos, né, como luz, água, telefone, aluguel” (E3)*

*“Os recursos **vem da Secretaria** de... Não tem verba separada pra (nome do serviço). Já teve, mas todas as vezes que vinha direto da Secretaria... não chegava até nós, porque não havia projeto pra receber. Porque toda verba tem que vir antecedida de um projeto, mas, aqui não tem. Agora que foi feito assim... pra construção, aí agora não veio a verba para construção, vem sempre assim. Nunca tem projeto, a dificuldade era essa, e agora que eu tenho conhecimento não ta vindo verba nenhuma” (E4)*

*“**algumas coisas são bancadas com recurso Federal**, mas dentro da programação dele como um todo, não tem nada separado. Aqui no..., veio 70 mil reais, deste 70 mil, 40 mil a gente comprou mesa, cadeiras, armário, equipamentos e os outros 30 mil é... que sobrou deste mais a contrapartida da prefeitura, porque todo recurso Federal tem que ter uma contrapartida de pelo menos 10 por cento, no nosso caso foi de 20 por cento então mais 14 mil. Então sobrou 44 mil que já estão aplicados desde 2004 que chegou o dinheiro, já virou mais dinheiro ainda, né, com esse rendimento que tá lá, esse é pra gente contratar consultoria, é pra gente contratar alguns especialistas pra vir palestrar...” (E5)*

*“Tem um recurso que vem a **nível federal**, vem pro município para o atendimento em cada área específica, então vai pro Conselho... Então, aí **eu não sei te dizer como é pro** (nome do serviço), mas assim, o repasse vem federal, né, e vem pros municípios, aí o município é que vai tá... é uma porcentagem que eu também não sei... mas é mínima” (E6)*

*“então tudo aqui é novo,... mesa, cadeira, é... são materiais que foram cedidos pela..., o espaço físico é cedido pela **prefeitura**, os funcionários, alguns são do... e alguns são dessa parceria com a prefeitura” (E7)*

Esse dado, apesar de não nos dizer muita coisa sobre os recursos disponíveis e aqueles que foram gastos, nos mostra a necessidade de se conhecer melhor os mecanismos de financiamento de uma política pública. Pois, a execução desses serviços e a sua melhoria pressupõem a existência de recursos suficientes para fazer frente às demandas postas, além de ser um instrumento de gestão financeira que assegure a transparência. Isso também retrata a necessidade de capacitações contínuas que dêem conta também dessa problemática.

No que tange aos recursos físicos chama-nos atenção o compartilhamento de alguns objetos pelos diferentes serviços. Como exemplos, podemos citar a existência de um computador e de um carro para a casa Marcelle, mas que, atende às demandas de outros serviços, o carro do SOS Idoso que também não é exclusivo do programa, apesar deste possuir certa prioridade em sua utilização.

Dos nove entrevistados, apenas três apontaram que existem perspectivas da chegada de novos recursos físicos até o final de 2007:

*“A gente tem que ter esperança [de receber equipamentos], a esperança é a última que morre, né?” (E4)*

*“Sim. **Recursos do Ministério da Saúde**”. (E5)*

*“O que nós estamos solicitando e nós acreditamos que até o final desse ano ainda nós obteremos uma resposta positiva, é o **veículo pra visita domiciliar**”. (E7).*

<b>Serviço/ Ano de criação</b>	<b>Recursos Financeiros</b>	<b>Recursos Físicos</b>	<b>Recursos Humanos</b>
DEAM /1994	X	- 1 casa alugada - 2 computadores, mesas, cadeiras, armários, dentre outros objetos menores; - 1 viatura.	- 4 investigadores - 2 escrivãs - 1 delegada
Pró-Vida/2001	X	- 1 espaço dentro da Secretaria de Direitos Humanos de Serra; - mesas, cadeiras, armários, dentre outros objetos menores.	- 1 diretora - 1 coordenadora - 1 assistente social - 3 estagiárias de Serviço Social.
Casa Marcelle /2004	X	- 1 casa alugada - 1 computador que não é utilizado pela Casa (foi emprestado para o Departamento) - fogão, geladeira, armários, sofá, televisão, beliches, máquina de lavar, dentre outros eletrodomésticos; - mantimentos, produtos de limpeza e de higiene pessoal; - 1 carro que também é utilizado para atender as necessidades de outros programas como o NAPA e o Pró-Vida quando necessário.	- 1 coordenadora - 1 diretora - 1 psicóloga - 1 assistente social - 4 vigilantes - 1 administradora - 1 cozinheiro - 1 motorista.
SOS Idoso /2004	X	-1 sala na Secretaria de Promoção Social de Serra; - 4 mesas, cadeiras, armário, telefone; - 1 carro utilizado por toda a Secretaria.	- 1 assistente social - 1 auxiliar administrativa.
CAIS/ 2007	X	- 1 casa alugada de 3 andares, com aproximadamente 17 salas; - mesas, cadeiras, armários, computador, som, televisão, dentre outros objetos menores.	- equipe do Sentinela - 1 coordenadora - 1 auxiliar administrativa - 2 zeladoras - 1 vigia.
Juizado/ 2007	X	- 1 casa alugada - computadores, mesa, cadeira, dentre outros objetos menores.	- 1 assistente social - 1 psicóloga - 2 técnicos administrativos - 1 Juíza - 1 assessor - 1 escrivã - 1 escrevente - 1 estagiária de direito.

**Quadro 20 – Recursos financeiros, físicos e humanos**

Ainda com relação aos recursos físicos devemos salientar que a Norma Técnica de Padronização das DEAMS (BRASIL, 2006b) expõe quais seriam as condições mínimas necessárias para o funcionamento de uma delegacia especializada, conforme citado a seguir:

- A) Comunicação: neste item estão especificados os seguintes equipamentos: 01 central fixa de rádio, 01 central telefônica, 2 rádios HT e 1 telefone fax;
- B) Transporte: estão especificados 1 camburão (com cela), 02 veículos caracterizados e 02 veículos sem caracterização;
- C) Armamento: neste item, a especificação é destinada para cada policial em exercício na delegacia, sendo necessário: pistola 40 PT 940, revolver, algemas e colete balístico. A munição deve ser, no mínimo, de 50 cartuchos para cada arma;
- D) Informática: a especificação prevê no mínimo 04 computadores e 04 impressoras, sendo 01 matricial e 02 modelos deskejet, com previsão de rede lógica e Internet, com acesso ao Infoseg;
- E) Diversos: neste item, os equipamentos especificados são 1 TV de 20 polegadas, 1 vídeo e DVD, 1 máquina fotográfica digital, 4 mini gravadores, 1 bebedouro refrigerado 1 filmadora, 1 fogão, 1 geladeira, ventiladores e detector de metal.

Desse modo, podemos ver o quão distante estamos do que está proposto no papel.

Os recursos humanos presente nos serviços também devem ser objetos de debate.

No caso específico da **DEAM** da Serra uma entrevistada afirma:

*“(...) o maior número de policiais, eu acho que tá ocorrendo agora com 4 investigadores e duas escrivãs, e uma delegada. Mas sempre a média foi: 1 escrivão, 2 investigadores, sempre isso, nunca passou de 5 o número total de policiais. Esse ano que aumentou, depois da Lei, Lei Maria da Penha. É porque aumentou o serviço. Porque antes era... quando a lei era ..... era aplicada pela Lei 9.099/95 o procedimento era mais rápido. Agora, não, tem muita coisa, tem que ser ouvida a vítima, tem que acompanhar a vítima para buscar ... os... pertences..., encaminhar a vítima para outros órgãos, então tem mais trabalho, serviço mesmo e que a gente não dá conta”.*(E4)

Ou seja, segundo a entrevistada a Lei Maria da Penha exige mais trabalho e por conta disso, aumentou a quantidade de profissionais. Contudo, não podemos nos esquecer que a equipe já contava com um número irrisório de profissionais, sendo que, os que entraram não são suficientes para cobrir todo o aumento de serviço demandado com a nova Lei. Além disso, percebe-se que muitos profissionais que atuam nesse local, sentem-se desmotivados, não só pelas condições de trabalho, mas, também porque não se identificam com a temática:

*“(...) porque pra trabalhar aqui, tem que ter um certo tipo perfil, e as pessoas que vem aqui não vem por perfil, **não vem por escolha**, vem por transferência, entendeu, por outro motivo que não seja que venha trabalhar na Delegacia Especializada”. (E4)*

Nesse sentido, alguns estudos sobre as DEAMS vêm chamando a atenção para o fato de que muitas vezes trabalhar na DEAM representa um castigo para muitos (as) policiais, seja porque não se identificam com a temática, porque desvalorizam o trabalho ou até mesmo, como já discutimos, se sentem desprestigiados por trabalharem nesse local, uma vez que ele goza de um estatuto menor perante outras instituições (IZUMINO, 2004). Por isso se faz necessário um constante debate sobre o assunto, até mesmo junto a esses serviços e profissionais e uma constante capacitação que busque romper com essas barreiras.

Se compararmos a quantidade de profissionais que compõem a DEAM e a quantidade colocada como necessária nas Normas Técnicas de Funcionamento das DEAMS (BRASIL, 2006b) veremos a distância entre o que presenciamos na DEAM de Serra e o que está proposto na norma. Em primeiro lugar, tal normatização aponta que o atendimento deve ser ofertado de forma ininterrupta, nas 24 horas diárias, inclusive aos sábados, domingos e feriados, em especial nas unidades que são únicas no município, fato que não se vê no município de Serra onde a Delegacia faz atendimento às mulheres vítimas de violência de segunda à sexta até às 16:00 horas.

Sobre o quadro de pessoal, a Norma, ressalta que as DEAMS que funcionam de 8:00 às 18:00 horas, devem, preferencialmente, obedecer à tabela abaixo (lembrando que o município de Serra possui mais que 200 mil habitantes):

Categoria profissional	Faixa populacional		
	Até 100 mil hab.	Até 200 mil hab.	Acima de 200 mil hab.
Delegada (o)	02	03	03
Escrivã (ao)	03	04	06
Investigadora (o)	04	06	06
Apoio administrativo	01	02	02
Serviços gerais	01	02	02

**Quadro 21- Funcionamento das DEAMS.**

Fonte: Brasil, 2006b.

Como está claramente exposto na Norma o quadro acima é “preferencial” não significando, portanto que todas as Delegacias devem ter esse quadro. Todavia, ele deve ser tomado como uma referência, apontando assim a insuficiência do quadro técnico presente na DEAM de Serra.

Mesmo que o aluguel da DEAM seja pago pela prefeitura, por conta da parceria feita, resta lembrar que esse serviço é de âmbito Estadual. Nesse sentido, percebe-se que a questão da violência contra a mulher tem sido desvalorizado pelo Governo Estadual. Tal fato pode ser constatado não só quando percebemos a situação das DEAMS, mas também quando observamos que o Governo do Estado só assinou o pacto de adesão ao PNPM em 2006 (depois de vários municípios como a Serra que assinou em 2005) (BRASIL, 2006c) e até hoje não tem esboçado respostas positivas no que diz respeito às DEAMS.

O **Pró-Vida** também tem subsistido a um quadro preocupante no que diz respeito à quantidade de profissionais. Vimos que em 2005, esse serviço mudou-se para um local maior, com mais capacidade, em termos de espaço, para o atendimento. Mas, por outro lado, não houve o aumento da equipe e sim a sua redução.

Assim, conta-nos algumas entrevistadas que devido ao pequeno número de profissionais existentes no Pró-Vida, uma assistente social e uma psicóloga da Casa Marcelle passaram a integrar a equipe profissional do Pró-Vida em 2005, mas se retiraram em meados de 2007, como pode ser visto na fala a seguir:

*“... aqui também teria que ter uma psicóloga,... tem que ter, mas, não tinha. Aí o quê que aconteceu? Veio a psicóloga (de outro serviço), ela ficava aqui ajudando também, né, nos atendimentos, nos acompanhamentos. Só, que, é... ela percebeu que era importante ela ficar só (em um serviço), entendeu? Ela chegou a Conclusão o seguinte: vamos fazer alguma coisa pra isso mudar. E eu vou ficar só na... Porque enquanto eu tiver aqui e lá nunca virá uma pessoa de fato pra cá. Só que... não resolveu a decisão dela... porque continuou sem técnico entendeu? Porque eles iam chamar, para agora, eles iam chamar pessoas do concurso que houve em... 2003, aí eles iam continuar chamando, só que parece que eles não vão chamar agora. Aí, o quê que acontece? Eu que trabalho de manhã pedi para aumentarem minha carga horária pra ficar o dia todo, pra atender essa... essa necessidade”(E1)*

Desse modo, atualmente o Pró-Vida conta com uma diretora, uma coordenadora, uma assistente social e três estagiárias de Serviço Social. Tal fato é extremamente preocupante na medida em que o Pró-Vida foi um dos programas mais citados pelos entrevistados, por ser um dos mais conhecidos no município de Serra. Então, são feitos encaminhamentos para esse programa, no entanto, ele possui um corpo técnico pequeno para o atendimento à demanda.

Ao abordarmos essa questão iremos adiantar um pouco a discussão que será feita logo adiante sobre a importância do trabalho em rede. Como veremos, alguns profissionais conseguem citar os programas que trabalham com o atendimento à mulher em situação de violência, e demais serviços importantes para dar encaminhamento às questões. Todavia, percebemos que alguns não sabem o que está acontecendo com o outro serviço, quais os atendimentos que eles oferecem, seja, porque não participam efetivamente da rede, seja por conta da grande demanda que atendem, pois, às vezes é o único profissional da área naquele setor, logo, não possuem tempo para a pesquisa, ou para a socialização dos debates. Observe o relato:

*“(...) eu recebo uma (usuária) aqui que eu detecto que ela precisa de atendimento psicológico. E aí tento marcar um psicólogo pra ela e não consigo, entendeu, dentro da rede pública. Então, aí eu entro em contato com esse serviço que é o núcleo de atendimento a... a mulher, né, vítima de violência ... Acho que é o Pró-vida, isso mesmo, é o Pró-vida, e a gente não consegue”.*(E6)

Tal relato aponta para uma verdade cruel, que é a falta de profissionais na rede pública de atendimento e a precarização dos serviços, como pode ser visto, inclusive, nos próprios serviços que estamos apresentando aqui. Mas, também aponta para o desconhecimento da profissional sobre o Pró-Vida, pois como relatamos a equipe do Pró-Vida não conta com uma psicóloga em seu quadro técnico. Existiu uma psicóloga na equipe por um tempo, mas, ela não era da equipe, apenas ajudava em alguns casos, sendo que optou em sair da equipe para pressionar a entrada de uma profissional específica para o Pró-Vida.

Mesmo com uma equipe pequena, o Pró-Vida luta para atuar em direção às necessidades dos usuários. E, nesse sentido, algumas pessoas montaram um projeto visando o trabalho de geração de renda e a abertura de palestras temáticas para os usuários. Todavia, para que esse projeto pudesse receber recursos Federais, ele foi ampliado:

*“Então, **nós estamos dependendo de recursos humanos mesmo**, até por conta de que agora, nós começamos a desenvolver um projeto, o projeto Mulheres em Ação. Esse projeto, a gente vai tá trabalhando nos bairros com esse projeto, cinco bairros. Que a gente vai tá oferecendo oficinas, né... oficinas manuais e oficinas temáticas que no caso são palestras entendeu?”* (E1)

Observe que o Pró-Vida não conta com uma equipe suficiente para atender às demandas postas à um serviço conhecido no município. E agora, conta com uma atividade ainda mais desafiadora que é conseguir dar prosseguimento ao projeto de oficinas nos bairros.

No que diz respeito à **Casa Marcelle** chama-nos atenção a precariedade dos contratos de trabalho presente nesse local. Dos 11 profissionais que trabalham na Casa Marcelle, apenas três são concursados; outros três possuem cargo comissionado e cinco são terceirizados.

Segundo as entrevistadas, não há previsão para a chegada de novos recursos humanos por que:

*“... politicamente a nossa secretaria é uma secretaria com recursos ínfimos, muito pequenos, é um dos menores recursos em termos assim... em vista das outras secretarias, né. E a outra questão eu acho que é a própria **proposta administrativa de não contratação mais de pessoal**, então a gente precisava de um advogado, precisava de um pedagogo e nada disso tem sido feito. Eu acho que muito disso também deve-se a nossa grande **disponibilidade, da equipe, de abarcar todas as atividades**. Então, nós precisamos de um pedagogo e o que a gente faz? Eu faço uma parte que é fazer uma declaração, mandar para a escola, conversar com a diretora, conversar sobre aquela criança, né, justificar a ausência dela, ir lá buscar as atividades, e a (nome do técnico) vai lá e aplica as atividades e ajuda e a mãe também, né, mas, a mãe muitas vezes não tem condição de ensinar a criança porque as vezes não tem conhecimento suficiente” (E3)*

Uma mudança destacada pelas duas entrevistadas foi a troca dos cinco vigilantes homens por quatro vigilantes mulheres que podem ser trocadas, pois, são terceirizadas. Assim, caso as vigilantes não se identifiquem com o trabalho, essas podem ser substituídas. Houve também a chegada de uma administradora para a equipe:

*“(...) por exemplo, nós tínhamos vigilantes homens e nós conquistamos vigilantes mulheres ... Outra conquista foi a administradora, porque nós ficamos muito tempo sem administradora ... **Agora são quatro vigilantes mulheres, né, que a gente pode agora**, é...se não atender, se não tiver o perfil para trabalhar lá, é possível **trocar**, antes não era. Porque eles eram ligados diretamente à Prefeitura, agora eles são de uma empresa, e a empresa pode substituir, antes não podia”. (E2)*

No caso do **SOS Idoso** já destacamos que ele é composto apenas por uma assistente social e uma auxiliar administrativa. De acordo com a entrevistada:

*“(...) na realidade é... **eram duas assistentes sociais, uma auxiliar administrativa e estagiários**. O quê que aconteceu? Eu vim pra cá, pra ta ajudando a assistente social que estava aqui, que ela trabalhava a tarde e eu vim trabalhar pela manhã, só que ela saiu, foi pra outro lugar e aí **eu fiquei sozinha**. E aí quando eu cheguei tinha*

*estagiária também, que se formou e saiu e pela época do período do ano não tinha outra pra ficar no lugar e aí eu fiquei sozinha” (E6)*

E ainda de acordo com a entrevistada nem existe perspectiva de novas contratações porque:

*“**pela morosidade da prefeitura. Tem já o nome de uma pessoa, o processo ta tramitando, mas, é muito lento**” (E6)*

Assim, devido aos poucos recursos o atendimento ao usuário fica até comprometido como podemos observar na fala abaixo:

*“o objetivo é realmente é aquela coisa de resolver a questão que está ali naquele momento e não de dar um acompanhamento assim... porque muitas vezes acontece de a pessoa meio que ficar vinculada ao programa, mas **o programa é pra resolver aquela questão emergencial e dar os encaminhamentos, até porque outros casos virão. Então nós... é aquela coisa de não ficar muito tempo naquele caso, só que muitas vezes acontece, né, da demanda daquele caso ali em questão continuar, então resolve ali, aí lá na frente acontece outra coisa ... e você ta lá.....então de repente o caso fica mais de ano em aberto pra você conseguir encerrar**” (E6)*

Como já foi salientado **o CAIS** ainda não está em pleno funcionamento. Ele possui uma equipe que trabalha no Programa Sentinela, que apesar de estar em funcionamento, não é alvo de nosso estudo por compreender o atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. No ambulatório, existia na época de nossa visita uma médica que atendia alguns dias da semana, mas que, logo em seguida deixou a equipe. Segundo uma entrevistada havia também o trabalho da Mediação de conflitos, que ao entrarmos em contato nos disse que não estava mais atuando naquele local. Então, além da equipe do Sentinela, podemos contabilizar a presença de: uma coordenadora, uma auxiliar administrativa, duas zeladoras e um vigia.

Apesar de apoiarmos a necessidade de um centro para atendimento especializado às vítimas de violência sexual, nos preocupamos com o surgimento de serviços sem um corpo técnico suficiente para o atendimento, pois isso pode gerar inclusive uma precarização ainda maior dos serviços em termos de recursos humanos. Sobre isso uma entrevistada coloca:

*“O CAIS surgiu então da necessidade da gente juntar tudo aquilo o que estava sendo feito em função da vítima de violência no município da Serra, juntar tudo, pra quê? Pra **dinamizar recursos humanos** que nossa política de recursos humanos está muito é... precária, dinamizar recursos materiais mesmo, né, somar: quem tem quem não tem pra gente contribuir entre si, aí em função da vítima” (E5)*

Para o funcionamento de uma equipe no **Juizado de Violência Doméstica** a saída encontrada foi a parceria entre a Prefeitura Municipal de Serra e o Tribunal de Justiça. Assim a Prefeitura cedeu para o funcionamento do serviço: uma assistente social, uma psicóloga e dois técnicos administrativos e o Tribunal de Justiça: uma Juíza, um assessor, uma escritã, um escrevente e uma estagiária de direito.

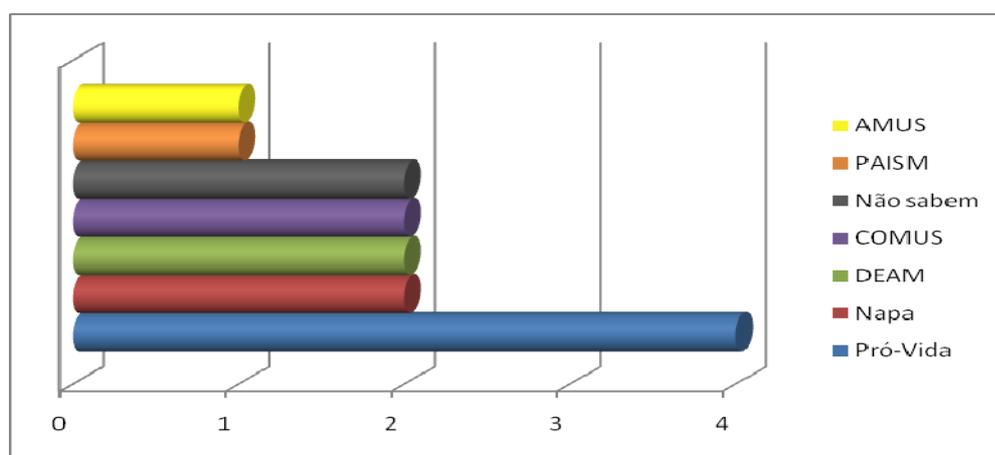
O fato de não existir mais de um técnico em determinadas áreas dificulta a participação destes em eventos promovidos fora dos serviços como nos foi apontado:

*“o tempo é corrido aqui... se eu saio fica meio que descoberto, **mas com o agendamento, sempre a gente procura dar esse apoio, participar**”. (E7)*

## Criação e ampliação dos serviços

Como pode ser visto no gráfico abaixo, os profissionais foram questionados sobre os serviços que foram criados e/ou ampliados antes do surgimento do Plano, ou seja, antes de 2004. Alguns entrevistados destacaram mais de um serviço, outros não apontaram nenhum, fazendo com que a soma das respostas ultrapasse a nove, que foi a quantidade de sujeitos entrevistados.

Desse modo, o serviço criado e/ou ampliado antes de 2004 mais apontado foi o Pró-Vida, ele foi citado por quatro entrevistados, em seguida foram: o Napa (Núcleo de Atendimento Psicossocial aos Apenados), a DEAM e o COMMUS (Conselho dos Direitos da Mulher Serrana) destacado por dois entrevistados; sendo que outros dois não souberam responder. A AMUS e o PAISM também foram lembrados por um entrevistado.



**Gráfico 1 – Serviços criados e/ou ampliados antes do PNPM**

É interessante destacar que depois da DEAM, o Pró-Vida se configura como o serviço mais antigo no município, tendo sido criado em 2001, e é um importante articulador das discussões travadas sobre a violência contra a mulher, fato que pode ter contribuído para que 44,4% dos entrevistados o elencasse em primeiro lugar como um dos serviços criados antes de 2004.

O NAPA, a DEAM e o COMMUS também surgiram antes de 2004. Todavia, é preciso lembrar que o NAPA é um atendimento específico para os agressores, sendo este um trabalho pioneiro no Espírito Santo e o COMMUS não é um serviço de atendimento às mulheres em situação de violência e sim um órgão de formulação

e fiscalização das políticas públicas destinadas às mulheres. Do mesmo modo, a AMUS (Associação de Mulheres Unidas da Serra) também não se configura em um serviço de atendimento, mas, é um movimento de mulheres que lutam por alguns direitos e desenvolvem alguns projetos ligados à geração de trabalho e renda, dentre outros. Já o PAISM é um serviço que atende as mulheres na área da saúde podendo, inclusive atender mulheres que já vivenciaram e/ou ainda vivenciam a violência.

Podemos verificar que das 14 respostas dadas pelos entrevistados sobre os serviços criados e ou ampliados antes do Plano, em sete não havia a citação de nenhum serviço de atendimento às mulheres em situação de violência e sim outras organizações que, apesar de estarem ligadas aos serviços estudados, têm outras demandas e atividades, o que demonstra a necessidade de um conhecimento maior por parte dos profissionais do papel de cada serviço.

Dos nove entrevistados, três destacaram a importância do surgimento dos serviços citados no Gráfico 1, e seis não responderam essa questão. A importância mencionada refere-se à existência de um espaço para as mulheres colocarem seus problemas; e o surgimento de uma resposta a uma demanda histórica no município, que proporcionou no decorrer dos anos um amadurecimento da atuação e a formulação de outras propostas:

Isso implicou em alguma mudança? *“Com certeza. Nossa.. é... eu acho que **as mulheres tinham onde correr pra ta falando de seus problemas.... porque a Delegacia não dá conta de ficar ouvindo... entendeu? Então, eu acho que... na vida delas a gente vê que mudou muito, não tinha onde pedir ajuda”** (E2)*

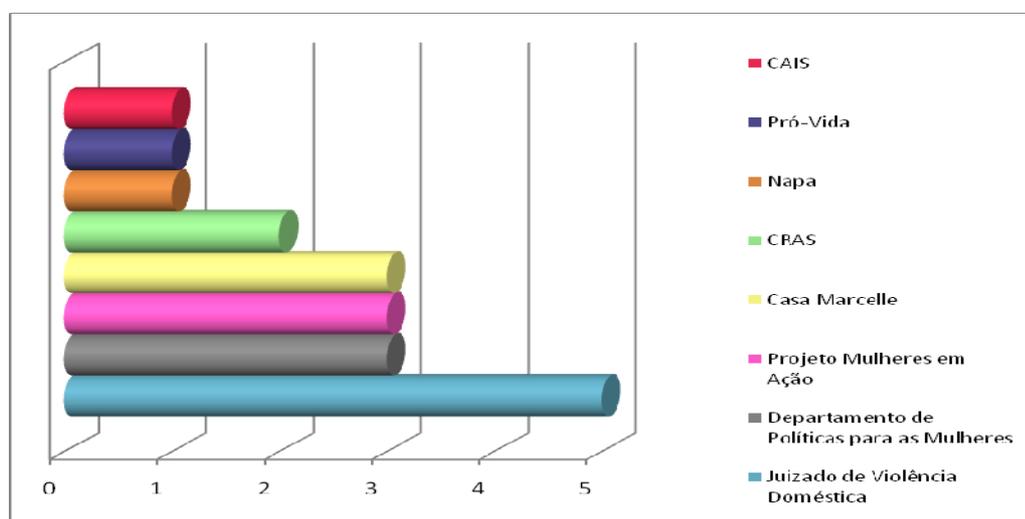
*“Eu acredito que sim, porque foram ganhos, **e partir desses projetos da Delegacia que aconteceram antes, é.. eles contribuíram com toda essa discussão para o Plano, para que acontecesse a conferência”** (E7)*

*“**A associação de Mulheres da Serra tem uma história de luta. Elas foram importantes inclusive para pressionar o surgimento desse Juizado”** (E8)*

A fala de E8 nos chama a atenção ao trazer para o debate a pressão que alguns movimentos têm exercido para o surgimento de políticas públicas, como é o caso da AMUS, que na fala da entrevistada teve uma grande participação na luta para o surgimento do Juizado de violência doméstica.

Contudo, sabemos que as políticas destinadas às mulheres, e em especial, às mulheres vítimas de violência estão inscritas, em um âmbito maior, nas políticas neoliberais que têm sido incorporadas pelo Estado brasileiro. A não disponibilização de recursos, a falta de profissionais, o desmantelamento dos direitos sociais são elementos importantes para se pensar a fragilidade em que se encontram as políticas sociais. Por isso, entendemos que esses movimentos de luta precisam ter voz e vez não só para pressionar o surgimento de políticas, mas, também para acompanhar e avaliar a execução das políticas sociais. Inclusive no que se refere ao financiamento, pois, já ficou demonstrado anteriormente a necessidade de seu entendimento.

Sobre os serviços criados e/ou ampliados depois do Plano, das 19 respostas dadas pelos entrevistados, cinco ressaltaram o surgimento do Juizado, três destacaram o Departamento de Políticas para as Mulheres, três apontaram o Projeto Mulheres em Ação, três lembraram da Casa Marcelle, dois apontaram o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), um salientou o NAPA, um destacou o Pró-Vida e um ressaltou o CAIS. Esses dados estão representados no gráfico abaixo:



**Gráfico 2 - Serviços criados e/ou ampliados depois do PNPM**

Como podemos visualizar o Juizado de Violência Doméstica foi o serviço criado depois de 2004 mais citados pelos entrevistados. Talvez, justamente, por ter sido fruto de muitas reivindicações do movimento e por ser, um serviço de suma importância para a aplicação da Lei Maria da Penha e que tem maior visibilidade pelos impactos de suas ações.

A Casa Marcelle, o Projeto Mulheres em Ação e o Departamento de Políticas para as Mulheres também surgiram após 2004, todavia precisamos destacar que o Departamento por si só não é um serviço de atendimento às mulheres em situação de violência, mas congrega as ações da prefeitura de atendimento à mulher.

Já o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) citado duas vezes não é um serviço de atendimento específico às mulheres em situação de violência, mas faz parte dos serviços que compõem a rede de atendimento.

O NAPA, o Pró-Vida e o CAIS foram citados apenas uma vez merecendo algumas considerações. Em primeiro lugar, o NAPA foi criado antes de 2004, e como já foi dito, é um serviço de atendimento ao agressor. O Pró-Vida, apesar de também ter surgido antes de 2004, sofreu uma ampliação após essa data através da mudança do espaço físico para o atendimento. O CAIS, por sua vez, realmente surgiu após 2004, mas, só foi citado uma vez.

Assim, das 19 citações feitas, podemos considerar que seis respostas precisam ser problematizadas. O NAPA não é um serviço específico de atendimento à mulher vítima de violência; O CRAS também não é um serviço específico de atendimento à esse público, mas faz parte da rede de serviços e o Departamento não é um serviço de atendimento,mas, congrega algumas ações de atendimento. Assim, apenas uma resposta (do NAPA) mostrou-se totalmente inadequada para a questão. Notamos assim, que existe uma maior facilidade por parte dos profissionais para apontarem os serviços existentes após 2004, fato que pode ser reflexo da alta rotatividade dos profissionais.

Quando perguntados se esses serviços trouxeram mudanças, dos nove entrevistados, quatro apontaram que sim, um disse que não, um afirmou não saber e três não responderam.

Os quatro entrevistados que apontaram que os serviços criados após 2004 trouxeram mudanças, justificaram as suas respostas dizendo que os serviços criados possibilitaram um maior esclarecimento da população sobre a violência

contra a mulher e possibilitou à existência no município de serviços para atender às demandas das mulheres em situação de violência:

*“Então, eu acho que... na vida delas a gente vê que mudou muito, **não tinha onde pedir ajuda**”. (E2)*

*“Ah, **melhorou muito**. Para a população daqui melhorou muito. **Porque as pessoas ficaram mais esclarecidas**, procuram esses serviços e a política é tentar amenizar essa violência aqui no município” (E4)*

O Departamento de Políticas para as mulheres apesar de não se configurar como um serviço de atendimento foi colocado por alguns profissionais como uma grande conquista, pois, ele acaba dando visibilidade às demandas das mulheres, além de desenvolver parceria com outros órgãos:

*“Em 2005 a Divisão de Ações contra a Violência transformou-se em **Departamento de Políticas para as Mulheres**”. E qual a diferença? “A Diferença é que um Departamento tem várias divisões e essas divisões têm outros projetos, só que a gente não conseguiu ampliar. A idéia do departamento é ter outros projetos, outras coisas que possam atender. Agora tem o projeto mulheres em Ação, né, então também é uma outra vertente digamos assim”(E3)*

*“Por exemplo, **esse departamento estabelece parcerias com outros programas**, como a secretaria de ação social com cursos de capacitação de qualificação para as mulheres entendeu”? (E7)*

Quanto ao profissional que respondeu negativamente, ele se referia à atuação do Juizado de Violência Doméstica que, em sua opinião não está atendendo as expectativas:

*“quando as mulheres eram encaminhadas para a Vara Criminal, também existia a morosidade dos processos e que ainda está tendo. Agora, mesmo indo para Vara específica de violência doméstica e contra a mulher **a gente ainda tá tendo a lentidão**” (E1)*

Essa morosidade dos processos é uma questão que precisa ser pesquisada. Contudo, devemos lembrar que, o Juizado foi criado em junho de 2007 e também é uma política inserida em um contexto neoliberal, ou seja, passa por dificuldades de várias ordens. Não podemos pensar nos Juizados como os “Salvadores da pátria” e sim como mais um serviço que integra as diferentes ações. Se ele realmente, não está atendendo aos anseios de alguns profissionais, devemos levantar quais são as expectativas que se têm em relação a esse serviço, quais estão sendo cumpridas e

quais não estão sendo cumpridas e o porquê não estão sendo cumpridas. Tal atitude se mostra necessária para que proposições sejam feitas e para que as expectativas não sejam além do que o serviço e os profissionais possam realizar.

Dos nove entrevistados, apenas cinco fizeram alguma consideração positiva sobre a influência do Plano para o processo de ampliação e surgimento dos serviços. Eles disseram que o Plano influenciou no processo de ampliação e/ou criação dos serviços no município seja porque pressionou o surgimento da Lei Maria da Penha e conseqüentemente o surgimento do Juizado de Violência Doméstica, ou até mesmo porque trouxe um direcionamento às políticas públicas destinadas às mulheres:

*“É aquilo que eu já te falei. **O Plano ele é uma, ele é uma... uma garantia, uma pressão política, né como um documento, um respaldo na verdade, pra que você faça... o plano é um subsídio pra cobrar melhor, pra cobrar, ampliação, efetivação de políticas. Existe toda uma lei maior, que é o Plano, que rege todos os Estados, todos os municípios, que a gente precisa avançar né, nesse sentido, não se contentar com o que já existe**”.* (E3)

*“Teve porque algumas prefeituras, como o da Serra investiu nessa área de violência domestica e familiar, então pra aqui teve. E Também aqui foi o único município da... do Estado que teve a **criação do... da Justiça... do Juizado Especializado de Violência Doméstica**. Então valeu por isso”.* (E4)

*“**Na questão dos direitos humanos provavelmente sim, sabe. Eles usam muito essa política lá pra eles. Mas é isso que eu tô te falando, a gente tem individualidades, apesar de ser o mesmo assunto, mas cada um tem a sua visão**”.* (E5)

*“Olha, talvez o Plano tem.... **foi criado aqui na Serra, acho que o primeiro município a Vara da Mulher, né? Talvez tenha sido já uma demanda e que tenha sido do Plano e a questão da violência da mulher na Serra. Então, uma Vara Especial pra Mulher, e isso é um grande avanço**”.* (E6)

*“Como eu falei né, o plano ele traz, ele trata as questões da mulher e **dá um direcionamento** e dá também, como eu vou falar? Um embasamento. Então, eu to fazendo isso, mas ta no plano nacional e isso dá autonomia. **Então isso é direito e nós queremos**”.* (E7)

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres realmente foi fruto de muitas lutas e negociações e é um importante documento para pressionar a formulação e a implementação de políticas sociais. Todavia ele não pode ser confundido com uma

Lei. Ele não tem força de Lei estando ainda muito à mercê da sensibilização do município que pode ou não aderir ao que está no Plano.

Segundo um participante não se pode falar que o PNPM foi o único responsável pelo processo de criação e ampliação dos serviços, porque:

***“É toda uma história, né dessa luta das mulheres que... o surgimento do Plano também vem junto, não é? A nível do Brasil e tudo, essa luta das mulheres que é... acho que foi tudo junto... não é assim: o plano é responsável por isso. É... as mulheres aqui da Serra que já estavam bem fortalecidas, porque tem uma história, né... e o conselho (E2)***

Essa fala nos chama a atenção ao reconhecer a importância da luta das mulheres. Sabemos que o Plano Nacional veio para dar uma direção às políticas contempladas em seu interior, mas, o Plano por si só não é capaz de trazer muitas modificações se não houver por parte da sociedade civil um controle sobre o que está sendo feito. Assim, os movimentos sociais, e em especial o movimento feminista e de mulheres, tem um papel fundamental para que a Política seja efetivada.

Uma entrevistada inclusive faz algumas críticas ao processo de criação e ampliação dos serviços, dizendo:

***“Eu acho que precisa mudar muita coisa, a rede, por exemplo, tem muitas coisas pra mudar, pra melhorar, porque também se a gente pensar em criar coisas novas sem melhorar as que já existem? Então, eu acho que precisa melhorar. Contratar pessoal, precisa equipar mais adequadamente, recursos materiais, infra-estrutura, é... capacitação... a gente precisa investir naquilo que já existe, na minha opinião” (E3)***

O fato observado por essa entrevistada também é relevante na medida em que alerta para o fortalecimento do que já existe no município, pois, o surgimento de outros serviços deve vir acompanhado de recursos (financeiros, físicos e humanos) suficientes para o seu funcionamento. Até mesmo porque o surgimento de novos serviços vem acompanhado de expectativas e de demandas para serem atendidas.

## Rede de atendimento

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres incorporou em sua formulação a atuação em rede como uma de suas ações prioritárias. Esse trabalho articulado em rede é por muitas vezes citado como forma de se evitar a lógica da fragmentação, da superposição e isolamento das ações.

Em um dos trechos do PNPM encontramos a seguinte observação:

A intervenção deve se caracterizar pela promoção e implementação de políticas públicas de responsabilidade dos governos Federal, Estaduais e Municipais, constituindo uma rede de ações e serviços. As redes devem articular assistência jurídica, social, serviços de saúde, segurança, educação e trabalho (BRASIL, 2004, p. 75).

Segundo o Rhamas (2006), um site de apoio à criação de redes de atendimento às mulheres agredidas sexualmente, a rede se configura como um tecido de relações e interações que se estabelecem com uma finalidade e se interconectam por meio de linhas de ação ou trabalhos conjuntos. Os pontos da rede podem ser pessoas, instituições ou grupos. Nessa concepção de rede podemos pontuar questões chaves como o estabelecimento de uma finalidade comum, a interação entre os “pontos” da rede, e a formação de redes entre pessoas, instituições ou outros grupos.

Contudo, a idéia de rede trazida por um documento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres refuta de forma bastante explícita a linearidade e a verticalidade das ações, sendo, portanto a concepção de rede adotada por este trabalho e pelo próprio PNPM. Nesse documento a rede aparece como:

Uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum de seus nós possa ser considerado principal ou central, nem representante dos demais. Não há um ‘chefe’, o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo (Whitaker, apud BRASIL, 2005, p. 11).

Podemos verificar que a rede proposta no PNPM não é simplesmente um trabalho em conjunto entre os serviços. Mas, um trabalho que exige entender o papel de cada um; a não sobreposição de ações e a horizontalidade.

É de fundamental importância ressaltar que a rede de atendimento à mulher em situação de violência não deve ser constituída somente pelos serviços especializados, mas, deve também ser articulada aos diversos setores das políticas sociais como assistência social, saúde, educação, habitação, planejamento, entre outros. Além disso, os participantes da rede precisam ter objetivos em comum para que as ações sejam direcionadas (RHAMAS, 2006).

No município de Serra a construção da rede de atendimento às mulheres em situação de violência vinha sendo debatida desde 2003 (de acordo com a entrevistada E9), quando ocorreu no município o I Fórum onde se discutiu a necessidade de um trabalho articulado em rede. Sobre isso a entrevistada afirma:

***“Em 2003 foi realizado o I Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a mulher com o objetivo de ampliar o debate sobre a temática e fortalecer as instituições que trabalhavam nesta área, a fim de fomentar a formação da rede de atendimento”***(E9)

Percebe-se desse modo que a discussão do atendimento em rede vinha se processando antes mesmo do surgimento do Plano em 2004. Isso pode ser explicado pelo fato de que as reivindicações contidas no Plano são reivindicações que já estavam sendo discutidas pelos movimentos de mulheres, feministas, e profissionais e que foram levados para as Conferências para serem incorporadas ao Plano.

Se mesmo antes do surgimento do Plano já existia no município debates sobre a necessidade da atuação em rede, a sua construção de forma mais efetiva se deu, segundo as entrevistadas, a partir de 2005, ou seja, após o surgimento do PNPM:

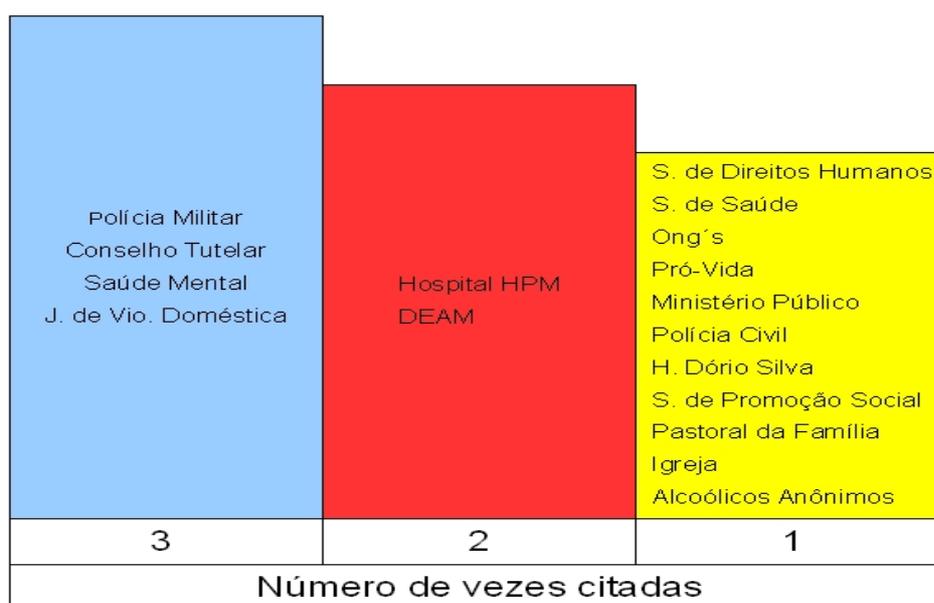
***“Eu me lembro que se começou a falar em rede em 2005 aqui”*** (E2)

***“É... porque a rede começou em 2005 e ainda ela tava de uma maneira muito tímida e agora em 2006, 2007 que tá começando a melhorar”*** (E3).

Documentos da II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres corroboram a afirmação de que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra começou a ser construída na prática em 2005, ainda que nos

anos anteriores houvesse uma preocupação em discuti-la. Segundo esse documento a rede de atendimento à mulher em situação de violência no município de Serra é constituída pelo Conselho dos Direitos da Mulher Serrana (COMMUS), Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Centro de Atendimento às Vítimas de Violência (CEAV), Associação de Mulheres Unidas da Serra (AMUS), Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), Alcoólicos Anônimos (AA), Maternidade de Carapina, Hospital Dório Silva, Pastoral familiar, Fórum/Juizado Especial Criminal, Ministério Público, 6º Batalhão da Polícia Militar, Secretaria de Estado da Saúde (SESA), Secretaria de Promoção Social (SEPROM), Secretaria de Direitos Humanos (SEDIR) e Secretaria de Habitação (SEHAB).

Assim, perguntamos aos participantes da pesquisa quais eram os serviços que faziam parte da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Dos nove entrevistados apenas sete (77,7%) souberam responder. A Polícia Militar, o Conselho Tutelar, a área de Saúde Mental e o Juizado de violência Doméstica foram os serviços mais citados pelos entrevistados como aqueles que estão incluídos na listagem de participantes da rede de atendimento, sendo que, cada um deles foi citado três vezes (Gráfico 3).



**Gráfico 3- Serviços que fazem parte da Rede de Atendimento**

Os mais citados em segundo lugar (citados duas vezes) foram: o Hospital da Polícia Militar (HPM) e a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM). Em terceiro lugar, veremos os serviços que foram citados apenas uma vez pelos entrevistados: a Secretaria de Direitos Humanos (SEDIR), Secretaria de Promoção Social (SEPROM), Secretaria de Saúde, ONG's, Pró-Vida, Ministério Público, Polícia Civil, Hospital Dório Silva, Pastoral Familiar, Igreja, Alcoólicos Anônimos.

Entre os participantes da rede os entrevistados não citaram três dos serviços alvo de nossa pesquisa: o CAIS, o SOS Idoso e a Casa Marcelle. Mas citaram as secretarias de onde esses serviços fazem parte: a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Promoção Social e a Secretaria de Direitos Humanos. Percebemos assim, que quando falamos em serviços que atendem às mulheres e que participam da rede, notamos certa confusão dos entrevistados sobre a diferença entre secretarias e serviços. A Secretaria de Direitos Humanos, por exemplo, não é um serviço de atendimento, mas, contém os serviços de atendimento. Infere-se desse modo, que os três serviços alvos de nossa pesquisa não foram citados ou porque realmente não estão participando da rede ou porque foram incluídos no pensamento dos entrevistados quando foram citadas as secretarias que eles pertencem.

Quando questionados sobre quem não participa efetivamente da rede e deveria participar um profissional indicou a Saúde mental; um apontou a Delegacia de Atendimento à Mulher e a Saúde mental; um apontou a Secretaria de Educação, dois responderam a Secretaria de Habitação, um respondeu a Câmara de vereadores, e três não responderam. Algumas falas podem ser lidas a seguir:

*“Inclusive, com relação a isso, nós estávamos até conversando com relação à rede de serviços que a gente tem aqui, nesse sentido mesmo da gente tá, é... desenvolvendo, fazendo uma reunião com todas as secretarias e de tá, assim, fechando mesmo essa parceria entendeu? Com a **Secretaria de Habitação** que a gente já mencionou” (E1)*

*“Eu colocaria a **Delegacia da Mulher**, porque assim... não é que a gente conta muito com a presença deles... as vezes vem a Delegada, mas é rapidinho. É, nós temos um trabalho muito comum, as mulheres que vem de lá, vem pra aqui, vão pra lá... .Então assim... eu sinto falta da Delegacia da Mulher, principalmente ... E também assim, **sinto falta da Saúde Mental** porque muitas vezes as mulheres.... a gente precisa ter assim uma atuação maior, né.” (E2)*

*“Eu acho que tem muitos que fazem, mas que não aderem e que deveriam aderir. Porque no papel tudo.. o papel aceita qualquer coisa que você escrever, ele aceita. Mas, na prática é difícil consolidar essa atuação em rede efetivamente, construir uma prática muito mais respeitosa com o trabalho do outro e do usuário, né”. (E3)*

A Secretaria de Saúde (no que tange à saúde mental); a Secretaria de Educação e a Secretaria de Habitação aparecem como serviços que não participam efetivamente da rede o que é preocupante na medida em que se configuram como eixos incorporados pelo próprio Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Como abordamos nos capítulos anteriores desse trabalho, o plano é composto por quatro linhas de atuação, sendo que a linha dois diz respeito exatamente à educação e a linha três refere-se à saúde das mulheres. A questão da habitação por sua vez é transversal a muitas linhas do plano, e podemos citar até mesmo o eixo que estamos trabalhando, onde existe um plano de ação que ressalta a importância do atendimento à mulher em situação de violência nos programas de habitação/moradia (BRASIL, 2004a).

Algumas falas nos chamaram atenção por evidenciarem a dificuldade do trabalho em rede:

*“Eu acho que precisa de um entendimento maior, sempre falo isso, de um entendimento maior entre a rede de serviços, especificamente no município da Serra, e tem que **ter consciência e esclarecimento do papel de cada ator envolvido nessa rede**. Que às vezes, se ultrapassa um serviço, você atropela você quer entrar... sabe? Você não tem aquele entendimento então, você fica interpretando, achando que é aquele programa, **falta esse conhecimento dos programas, dessa rede**, cada ator, saber o que cada ator faz, onde começa, onde termina e quais os encaminhamentos. É isso que falta muito aqui na Serra ainda”. (E4)*

***E porque você acha que é difícil esse trabalho em rede? “Ah, eu acho que é essa cultura do individualismo, do corporativismo e a própria estrutura, né” (E3).***

*“O nosso núcleo, ele tem a função de articular todos os atores do município da Serra que de alguma forma estão atendendo vítimas de violência e **começar a dar um norte único**, porque a gente já fez uma pesquisa é... **nem mesmo os funcionários sabem o que está acontecendo na outra secretaria**, um secretário, às vezes, não sabe do outro, às vezes até o secretário sabe, mas assim a equipe técnica não se fala”(E5)*

Pode-se observar que duas pessoas (E4, E5) destacam a necessidade de um conhecimento entre os serviços. Isso também foi observado nas discussões anteriores, principalmente, quando os entrevistados citaram secretarias e não propriamente os serviços, e até mesmo quando os próprios entrevistados demonstraram não conhecer os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Ressaltamos aqui que não basta somente conhecer os serviços, é preciso “dar um norte” às atuações em conjunto.

Devemos lembrar conforme Rizzini et al (2006) que a formação de uma rede exige muito mais que ações concretas. A sua formação também está ligada a aspectos culturais, à vontade política e às relações interpessoais. Em termos culturais, é preciso fazer com que as pessoas se confrontem com a interiorização de um modelo hierárquico que predomina em nossa sociedade. Isso requer um constante aprendizado para uma ação horizontal e inovadora. O investimento em capacitação para a atuação em rede torna-se então uma condição. A atuação também deve ser política, em busca da conquista da cidadania plena dos atores envolvidos nesse processo. A relação entre os membros da rede e desses com pessoas e grupos externos também não deve ser menosprezado. O compartilhamento de objetivos, de conhecimentos e uma linguagem comum são essenciais. Talvez, nesse primeiro momento a rede necessite de facilitadores, que não são “chefes”, mas, sujeitos necessários para dar início ao trabalho onde vínculos serão estabelecidos, favorecendo a interação e a aproximação humana.

Outra questão importante é que as políticas sociais no Brasil carregam não só o pesado fardo do autoritarismo e da hierarquia, mas, também de atuações corporativistas e clientelistas como nos alerta E3 e E5. O contexto atual ainda agrega à essas características a cultura do individualismo o que precariza ainda mais as políticas sociais e a atuação profissional. Segundo alguns entrevistados, muitas vezes, para se conseguir um atendimento para a mulher em situação de violência em outro serviço, é preciso utilizar-se da amizade que se tem com algum profissional, descaracterizando o acesso ao serviço:

*“Só que você não consegue uma viatura, por exemplo, para acompanhar a mulher até a casa dela pra buscar os pertences. **Então, a gente tem que usar, às vezes, um conhecimento com o capitão tal, o tenente tal, o sargento tal e isso não é rede na minha opinião.** Isso é uma influência que você tem, que a gente tem com pessoas dentro das instituições. E as pessoas não são eternas, eu não sou eterna, ninguém é eterno, o serviço tem que existir sempre” (E3)*

*“... então, muitas vezes, a pessoa consegue que o paciente entre no atendimento na saúde pelo telefone, **pela amizade**, porque conhece né, não é institucional” (E5)*

Segundo Rizzini et al (2006) a rede deve ser capaz de desnaturalizar algumas práticas e permite, inclusive, uma mudança da cultura clientelista e autoritária presente em nosso país. Contudo, esta rede não está sendo formada em um contexto social à parte, mas, no atual contexto neoliberal que destrói direitos, que reafirma o Estado mínimo, o clientelismo, o individualismo e o autoritarismo. Construir uma rede de serviços que tem como um de seus objetivos a consecução de direitos não é algo simples. As dificuldades não são só políticas e culturais, mas, também econômicas. Sabemos que as políticas sociais não têm sido prioridade do Estado o que implica recursos esparsos e mal distribuídos nessa área o que, pode levar a uma competição entre os próprios serviços gerando obstáculos para a estruturação de um atendimento de qualidade e da articulação política entre a rede de atendimento.

As dificuldades não devem obscurecer a importância da formação das redes de atendimento às mulheres em situação de violência. Elas devem ser vistas como desafios a serem enfrentados para que novas respostas sejam dadas para o enfrentamento à violência contra a mulher. Assim, algumas perguntas devem ser

feitas para nortear a nossa reflexão e a nossa ação. Ao falarmos de redes devemos nos perguntar: Quais os objetivos da rede? A quem interessa a rede? Quem se beneficiará com o trabalho da rede? Essas questões são importantes na medida em que nos revela a direção do trabalho. As redes podem fortalecer o atendimento em conjunto e horizontal; a não aceitação de práticas autoritárias e clientelistas, o atendimento integral à mulher e sua família, dentre outros. Mas, a concepção de rede também pode ser modificada pelo contexto em que vivemos e traduzir-se em práticas que visem à redução de gastos com as políticas sociais; a diminuição de recursos físicos e humanos acarretando grandes dificuldades para a qualidade do atendimento.

Alguns entrevistados ressaltaram a importância de um trabalho em rede. Uma entrevistada (E1) lembra que a atuação isolada dos setores se torna um entrave para a resolução da situação e reduz as possibilidades das pessoas terem seus direitos assegurados, pois, cada instância tem o seu papel no encaminhamento dos problemas apresentados pelos usuários dos serviços, como pode ser visualizado no exemplo abaixo:

*“... quando as mulheres saem de lá (da casa Abrigo) não tem pra onde ir, então é **importante essa parceria** com a Secretaria de Habitação” (E1).*

Essa entrevistada (E1) mostra também a importância da rede para que estratégias de pressão para a implementação das políticas públicas sejam realizadas:

*“Há pouco tempo a gente fez aqui **a vigília em frente à Delegacia**, não sei se você ouviu falar. A gente fez, justamente assim com o objetivo de tá reivindicando melhores condições de atendimento para as mulheres na delegacia... a gente pretende fazer todo ano, entendeu? Pra tá assim, chamando atenção do Prefeito, do governo, né. Entendeu? Prá ta capacitando, né... pra tá melhorando os serviços mesmo, na Delegacia, né” (E1).*

Segundo E7 a rede desestimula não só o atendimento isolado, mas, também contribui para a comunicação entre os serviços, direcionando as ações e os objetivos, já que, para existir a rede precisa ter um objetivo em comum:

*“ao participar da rede você **possibilita dar encaminhamento** a essas pessoas pra contribuir ...as reuniões da rede, por exemplo, visa também isso de nós não perdermos o norte” (E7)*

Outra questão ressaltada sobre a rede é que ela está sempre aberta à novos integrantes. Por isso, ela está em constante organização. A chegada de novos serviços e de novos atores implica uma dinâmica constante, o que também nos lembra a necessidade de capacitações contínuas. As reuniões da rede também são necessárias para: a integração, articulação, planejamento e avaliação dos serviços:

*“A Rede de Atendimento tem como característica **estar sempre aberta para novas adesões**. Suas reuniões funcionam como **espaço de integração, articulação, planejamento, discussão e avaliação dos serviços/instituições**” (E9)*

Constatamos que, apesar das dificuldades, existe no município um esforço do trabalho em rede, sendo que alguns passos já foram dados. Aconteceram momentos de articulação através de reuniões, conferências e inclusive a formalização da rede em documento. Para os próximos passos observamos a necessidade da sensibilização dos atores que devem ser envolvidos nesse processo; a definição do processo de coordenação da rede e do papel de cada serviço; a capacitação contínua dos profissionais; a construção de instrumentos para avaliar o trabalho; a divulgação de informações e para a sociedade e a articulação com os movimentos sociais para o fortalecimento da rede.

## Eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede

Segundo alguns documentos e a fala de alguns entrevistados depreende-se que antes de 2004 ainda não era feito o trabalho em rede. Todavia, foi sinalizado em 2003 um evento com o objetivo de promover essa discussão, fato lembrado por apenas um entrevistado:

*“Antes do PNPM, o município da Serra iniciou a realização de reuniões de articulação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, com o objetivo de construir uma Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. **Em 2003 foi realizado o I Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a mulher** com o objetivo de ampliar o debate sobre a temática e fortalecer as instituições que trabalhavam nesta área, **a fim de fomentar a formação da rede de atendimento (E9)**”*

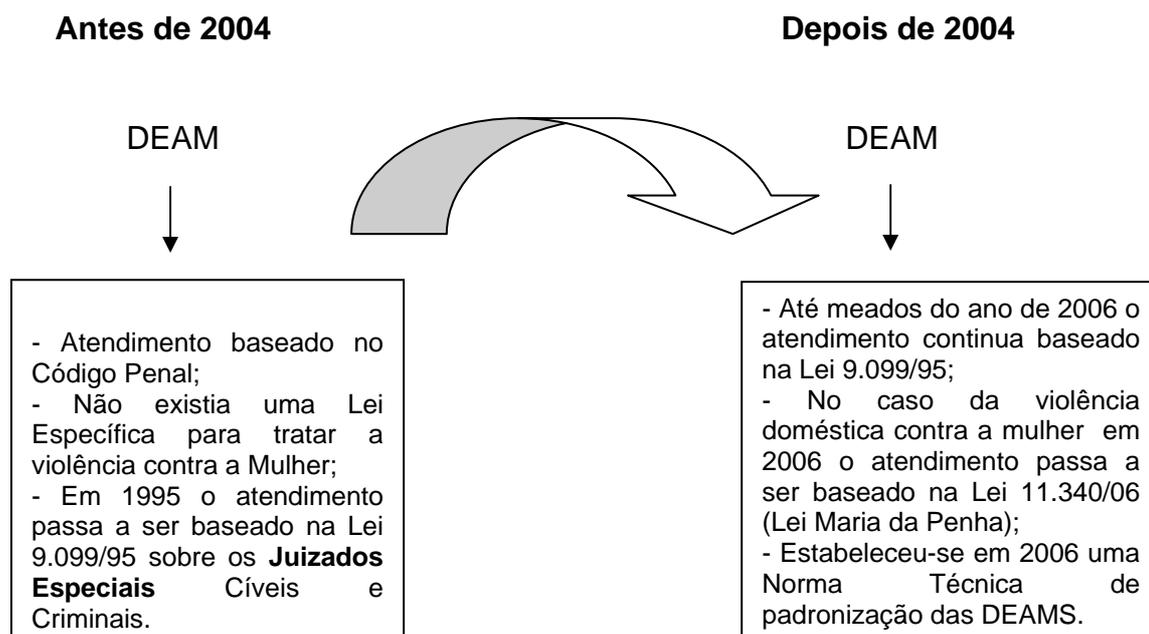
Mesmo quando questionados sobre algo mais recente, que é a existência de eventos para discutir essa temática após 2004, poucos são os que se lembram de algum evento ocorrido. Assim, dos nove entrevistados, quatro responderam que acontecem eventos para discutir a rede como o Dia Internacional da Mulher; a comemoração dos 16 Dias de Ativismo contra Violência; as reuniões da rede e os Fóruns, um aponta que não existe esse tipo de discussão e quatro não responderam.

	Antes do PNPM	Depois do PNPM
<b>Eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>I Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher em 2003.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>II Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher em 2005.</li><li>III Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a Mulher em 2006.</li><li>Eventos do Dia Internacional da Mulher e dos 16 dias de Ativismo contra Violência;</li><li>Em 2005 iniciou-se as Reuniões da rede.</li></ul>

**Quadro 22- Eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede**

## Procedimentos e Normas para o funcionamento dos serviços

Os procedimentos e Normas utilizados nos atendimentos já foram descritas quando falávamos de cada serviço. No entanto, devemos destacar aqui se na concepção dos profissionais houve alguma mudança após o Plano nessas normas e procedimentos.



**Figura 1- Procedimentos e Normas da DEAM**

Com relação à DEAM houve mudanças com a introdução da Lei Maria da Penha. As principais inovações trazidas pela Lei são: a tipificação e definição da violência doméstica e familiar contra a mulher; o estabelecimento de formas de violência doméstica contra a mulher como física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; a determinação de que a violência doméstica contra a mulher independe de sua orientação sexual; a determinação de que a mulher somente poderá renunciar à denúncia perante o juiz; a proibição das penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas); retirou dos juizados especiais criminais (lei 9.099/95) a competência para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher; alterou o código de processo penal para possibilitar ao juiz a decretação da prisão preventiva quando houver riscos à integridade física ou psicológica da mulher; determinou a criação de Juizados Especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher com competência civil e criminal para abranger as questões da família decorrentes da

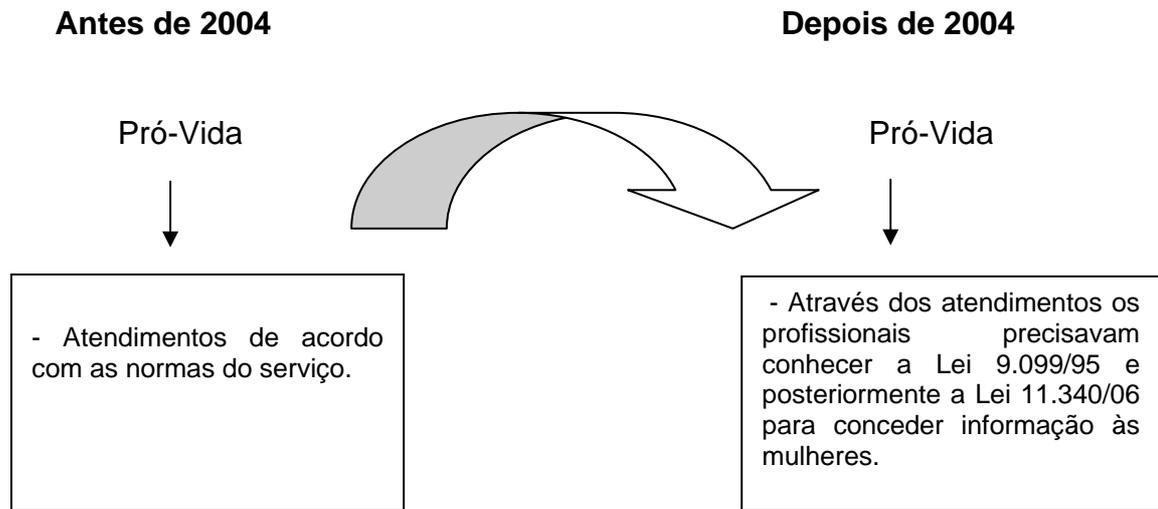
violência contra a mulher; estabeleceu ao juiz o direito de conceder, no prazo de 48 horas, medidas protetivas de urgência (suspensão do porte de armas do agressor, afastamento do agressor do lar, distanciamento da vítima, etc), dentre outros (BRASIL, 2006).

Para a entrevistada as mudanças ocorridas nas normas e nos procedimentos para o funcionamento do serviço, não foram influência do PNPM e sim da Lei que hoje está em vigor. A entrevistada também não citou a existência da Norma Técnica de Funcionamento das DEAMS.

Todavia, devemos destacar que um dos objetivos do Plano era justamente o de “garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres” (BRASIL, 2004a, p. 76). Tanto que podem ser encontradas nos planos de ação as seguintes propostas: “criar procedimentos e normas para o funcionamento dos serviços especializados de atendimento à mulher e articular com o Congresso Nacional a elaboração e a aprovação de projetos de lei relativos à violência contra a mulher, encaminhados pelo Poder executivo” (BRASIL, 2004a, p. 78, 79).

Veja, que o Plano por si só não poderia garantir a mudança da Lei e nem o surgimento das Normas para o funcionamento das DEAMS, uma vez que, não tem força de Lei. Mas, devemos considerar o Plano como um instrumento importante uma vez que sintetiza a luta dos movimentos feministas, de mulheres e de alguns profissionais além de, apontar uma direção para a Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

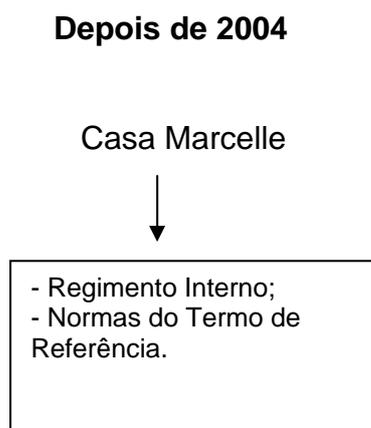
A Secretaria teve assim uma grande atuação uma vez que estimulou a construção do Plano; instalou um grupo interministerial para avaliar, estudar e propor o anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher que foi remetido ao Congresso Nacional em 25 de novembro de 2004 e convocou um Encontro Nacional das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher para discutir e aprovar a Norma Técnica de Padronização das DEAMS (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2006b).



**Figura 2- Procedimentos e Normas do Pró-Vida**

O Pró-Vida não sofreu grandes modificações antes e depois de 2004. O que ocorreu foi à necessidade de dar encaminhamento às demandas de acordo com o que estava explicitado na Lei.

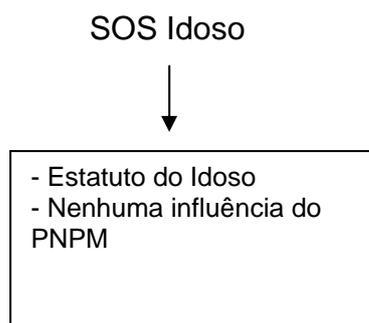
Os demais serviços já nasceram após 2004, ou seja, após o surgimento do Plano. A Casa Marcelle possui um regimento interno e obedece as normas do Termo de Referência da Secretaria Especial de Política para as Mulheres.



**Figura 3- Procedimentos e Normas da Casa Marcelle**

O CAIS ainda não está em pleno funcionamento, o que nos impossibilita saber as normas e procedimentos que serão adotados no programa. O SOS Idoso é direcionado pelo Estatuto do Idoso e segundo uma entrevistada o Plano não tem nenhuma influência nesse serviço.

#### Depois de 2004



**Figura 4 - Procedimentos e Normas do SOS Idoso**

Com relação ao Juizado, dos dois entrevistados, um apontou que não sabe se houve a influência do Plano e o outro afirmou que não houve influência do Plano porque as Normas já vêm do Tribunal. Ele é regido pelas normas do Tribunal e pela Lei Maria da Penha 11.340/06. Mas, como já salientamos, quando foi construído, o Plano previa ações para pressionar o surgimento de uma Lei específica para casos de violência contra a mulher o que demonstra a importância do Plano. No entanto, essa questão não foi reconhecida pelos entrevistados. Devemos ressaltar também que esses profissionais estão entre os que não relataram ter um conhecimento aprofundado sobre o Plano, o que pode em parte explicar, tal desconhecimento.

#### Depois de 2004

Juizado de Violência Doméstica



**Figura 5- Procedimentos e Normas do Juizado de Violência Doméstica**

## **Central Telefônica**

Dos nove sujeitos entrevistados, dois apontaram que antes do PNPM as mulheres em situação de violência poderiam ser atendidas através do número 190; dois disseram que não existia um número que atendesse às mulheres e cinco não souberam informar.

Quando questionados sobre o surgimento de algum número após o PNPM, dos nove sujeitos que participaram da pesquisa, três disseram que foram criados novos serviços apontando o 180 e um número telefônico que segundo o entrevistado era de uma rede Estadual de Atendimento e seis não souberam responder. Quanto à rede Estadual de atendimento, devemos destacar que o número fornecido pelo entrevistado não era para Atendimento à Mulher em Situação de Violência, fato que conferimos após entrarmos em contato telefônico através do número fornecido.

Por outro lado, o Disque 180 (Central de Atendimento à Mulher) realmente está em pleno funcionamento. Essa Central foi regulamentada através da Lei 10.714 que possibilitou a sua criação. O Serviço foi inaugurado no dia 25 de novembro de 2005 (Dia Internacional da Não-Violência contra a Mulher) e funcionou durante quatro meses em caráter experimental. Hoje, esse serviço é realizado de segunda a domingo das 7h às 18 h (BRASIL, 2006).

Assim, chama-nos atenção o fato de que seis dos entrevistados não souberam informar a existência desse serviço, que inclusive, é de âmbito nacional. A existência dessa Central Telefônica era uma demanda do movimento que reivindica o fim da violência contra a mulher, foi incorporado pelo PNPM e além de ser um meio importante de atendimento à mulher configura-se em um importante instrumento para melhorar o conhecimento sobre os números de mulheres em situação de violência.

Diante das análises feitas, partimos para a elaboração de nossas conclusões.

## Conclusões

As políticas sociais destinadas às mulheres, assim como as demais políticas sociais, situam-se em um campo contraditório e de grandes conflitos. Como já foi assinalado no decorrer de nosso estudo, as políticas sociais não surgem porque o Estado é bom, mas sim, porque ele precisa responder às demandas sociais. Essas respostas podem sinalizar algum avanço, no sentido de atender às necessidades imediatas da população, mas, podem trazer em seu cerne vantagens ao Estado.

No caso específico das mulheres sabemos que elas nem sempre foram alvo das políticas sociais, e quando o foram, as políticas eram muito mais direcionadas à maternidade, deixando de lado o debate sobre as mulheres nos espaços de poder, os direitos reprodutivos, dentre outras questões.

Contudo, as reivindicações das mulheres vêm pouco a pouco assumindo grande visibilidade e sendo incorporadas pelo Estado. Como já afirmamos anteriormente, o Estado, ao incorporar essas reivindicações e respondê-las através das políticas sociais não só o faz porque precisa responder às pressões populares, apesar de ser esta uma questão importante, mas o faz também por interesses particulares e por recomendações internacionais.

Como demonstramos as mulheres já constituem a maioria da população brasileira, cerca de 50,8% e, portanto, a maioria do eleitorado. Apesar de integrarem 42,7% da população Economicamente Ativa, as mulheres, mesmo as que possuem maior escolaridade, em geral, recebem menos que os homens. Fato que se agrava ao se considerar a variável raça/etnia. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego, divulgada em junho de 2004, o salário recebido por hora trabalhada, em reais, eram distribuídos da seguinte forma: homens brancos recebiam em média 7,16; mulheres brancas: 5,69; homens negros: 3,45 e mulheres negras: 2,78. Isso sem falar da dupla, tripla e outras jornadas de trabalho da mulher (BRASIL, 2004a).

Se por um lado, a situação das mulheres no Brasil não é uma das mais favoráveis, por outro, nota-se a importância das mulheres até mesmo para o sistema capitalista, na medida em que elas são maioria da população, engrossam as fileiras dos trabalhadores mais explorados e desenvolvem, sem remuneração, os cuidados com a família.

Elucidamos assim, a contradição das políticas sociais destinadas às mulheres. São políticas que respondem ao Estado na medida em que trata de uma parcela significativa da população, mas, que ainda possui parte de seus direitos não reconhecidos; e concomitantemente, responde a alguns anseios dos movimentos que desejam o reconhecimento dos direitos das mulheres.

Entretanto, sabemos que nem tudo aquilo que é concebido como um “direito” possui a mesma legitimidade social. O campo de ação política e a agenda do movimento de mulheres comportam temáticas bastante diversas. Partindo de uma perspectiva ampla, o campo de ação política do feminismo é o das relações de gênero. Este campo, que se constrói também ao nível imaginário e simbólico, se desdobra em esferas específicas como: violência, direitos sexuais, direitos reprodutivos, mercado de trabalho, educação, participação política, e que não gozam da mesma legitimidade social nem da mesma capacidade de formar políticas públicas. Assim, a luta contra a violência doméstica presente nas plataformas do movimento de mulheres e feminista sempre alcançou maior aceitação na sociedade brasileira do que aquela travada pelo respeito aos direitos reprodutivos (PITANGUY, 2004).

É claro que, a violência contra as mulheres ainda é banalizada em nossa sociedade, e o estudo realizado em 2001 pela Fundação Perseu Abramo demonstra muito bem isso. Ao perguntar de forma estimulada, 43% das mulheres revelaram ter sofrido violência, mas, espontaneamente, apenas 19% o admitiam. Muitas vezes, a própria mulher vitimizada perde a dimensão da violência a que foi submetida, pela forma como esta é tratada socialmente. Isso “ prejudica a formulação de políticas públicas, pois, um dos fatores que influenciam a ação do Estado é a pressão de grupos que, conscientes de seus problemas, assumem uma postura crítica e mobilizam a opinião pública” (BRASIL, 2004a).

Mas, se no início do movimento feminista a questão da violência contra as mulheres não foi algo tão debatido, como vimos no retrospecto realizado sobre a história do feminismo no Brasil, a partir do final da década de 70 esse tema passou a alcançar significativa visibilidade e hoje, conta com um Plano Específico que aponta algumas ações para o enfrentamento da violência contra a mulher.

Dessa forma, a violência no âmbito familiar foi relegada por muito tempo somente à esfera privada não sendo passível de intervenção por parte de diversos segmentos da sociedade. Ela só foi reconhecida como um problema social há aproximadamente 30 anos e, paulatinamente, a atenção e a preocupação com tal fenômeno têm aumentado nos diversos países do mundo (YNOUB, 1998).

Como vínhamos demonstrando, as políticas sociais e, mais especificamente, as destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher respondem a diversos anseios, e nunca é demais lembrar que a sociedade civil e o Estado não são espaços homogêneos. E por isso, as políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da violência contra a mulher pode dar respostas à diferentes segmentos. Se por um lado encontramos no Plano Nacional de Políticas para as mulheres (PNPM) alguns esforços no que diz respeito à incorporação de princípios mais democráticos como a igualdade e respeito à diversidade, a autonomia; a transparência dos atos públicos, a participação e o controle social; por outro lado, encontramos também a preocupação com relação aos prejuízos econômicos que a violência traz. Sobre esse assunto o Plano aponta:

Para a OMS além dos custos humanos, a violência representa uma imensa carga econômica para as sociedades em termos de produtividade perdida e aumento no uso dos serviços sociais. Conta no relatório que 13% das mulheres pesquisadas em Nagpur (Índia) deixam um trabalho remunerado por causa do abuso e faltam em média de sete dias úteis por incidente. E 11% das mulheres agredidas não conseguiam realizar tarefas domésticas por causa de um episódio de violência. Embora a violência de gênero não afete constantemente a probabilidade geral de uma mulher conseguir um emprego, parece ter influência no salário e na sua capacidade de manter o emprego (BRASIL, 2004a, p. 74).

Constatamos assim, que o enfrentamento à violência contra a mulher foi descoberto como necessário por vários motivos que às vezes se entrelaçam, mas que às vezes, são totalmente contraditórios. Nessa perspectiva, devemos salientar que as políticas existentes para o enfrentamento da violência doméstica não foram só uma conquista da sociedade civil, mas também expressou o reconhecimento por parte do Estado da necessidade de interferir em tal situação. Seja em virtude da imagem negativa que tal fenômeno traz para o país, os gastos com os serviços de saúde para atender tais casos, a necessidade de incorporar as reivindicações de grande parte da população e do movimento feminista, dentre outros. Ou seja, as políticas públicas devem ser vistas como mecanismos que contém contradições, não sendo apenas um recurso de legitimação política ou de intervenção estatal subordinada somente à lógica da acumulação capitalista (SILVA, 2000).

Acontece que, as políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher emergiram em um contexto onde duas forças principais estavam em voga no Brasil: o movimento que impulsionou o processo de transição democrática no Brasil e o movimento dos adeptos à ideologia neoliberal (DRAIBE, 1999).

Fruto deste imbricado de contradições foi a nossa Constituição Federal de 1988 que trouxe avanços significativos, mas, que, sofre ainda na atualidade com o processo que Behring (2003) chama de contra-reforma do Estado. É por isso que não devemos deixar de destacar que as respostas que surgiram para o enfrentamento à violência contra a mulher situam-se em um contexto onde os direitos sociais estão cada vez mais fragilizados.

Assim, as políticas sociais formuladas têm sido alvo dos constantes ataques neoliberais que ditam o corte de gastos na área social, a precarização do trabalho, a “refilantropização” das políticas sociais, e a constituição de um Estado mínimo, onde a política econômica é vista como prioridade governamental.

No que diz respeito à política de enfrentamento à violência contra a mulher no município de Serra, todos esses elementos foram visualizados, mas também observamos o compromisso de alguns profissionais e o interesse na construção de alternativas para a superação das desigualdades entre homens e mulheres. Desse

modo, aspectos negativos e positivos foram constatados no decorrer de nosso trabalho.

Pelo resgate histórico realizado e através dos dados levantados avaliamos que há algumas continuidades no sentido de fragilização da política social local. O desconhecimento por parte de alguns profissionais do PNPM e dos recursos financeiros; problemas com relação às parcerias; a insuficiência de técnicos para atuarem na área e os poucos recursos físicos apontam na perspectiva de fragilização dos serviços e do atendimento e de desmotivação profissional.

Esse quadro pode ser observado nas falas onde constatamos que dos nove entrevistados, apenas cinco (55, 5%) conheciam de forma mais aprofundada o PNPM, o que pode ser reflexo da alta rotatividade e do pequeno número de profissionais que atuam nesses serviços.

Também foram observados problemas com relação às parcerias entre as esferas de governo, demonstrando a necessidade de se esclarecer quais são as competências de cada instância. Destacamos também a necessidade do exercício do controle social por parte da sociedade, no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização das políticas sociais dirigidas às mulheres vítimas de violência no município.

Quanto aos recursos financeiros notamos a dificuldade dos profissionais em relatarmos essa questão. Mas, podemos acrescentar que houve uma modificação não exatamente após o Plano, mas, após o surgimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que foi a possibilidade de recursos advindos dessa Secretaria para os serviços, desde que, sejam apresentados projetos na área.

Os recursos físicos não sofreram grandes variações antes e depois do surgimento do Plano, pois, os únicos serviços que existiam antes (o Delegacia e o Pró-Vida) não obtiveram grandes mudanças depois de 2004. A Delegacia continuou localizada em uma casa alugada com alguns poucos materiais para o trabalho e o Pró-Vida mudou-se para um espaço maior, mas, também ampliou as suas atividades sem o aumento do número de profissionais na equipe. Os outros serviços que surgiram

após 2004 já se instalaram nesse contexto de corte de gastos e por isso, também não possuem todos os recursos materiais necessários ao atendimento dos usuários. Os profissionais destacaram a necessidade de carros para visitas domiciliares, computadores, dentre outros.

O que mais nos chamou a atenção foi a alta rotatividade e o número insuficiente de profissionais que trabalham nos serviços estudados. Antes do PNPM já existia a DEAM e o Pró-Vida, que já contavam nessa época com um número pequeno de profissionais. No caso da DEAM a média era de um escrivão, dois investigadores e uma delegada e, no Pró-Vida a média era de uma profissional e duas estagiárias. Após o Plano houve algumas modificações, a DEAM passou a ter um quadro técnico com quatro investigadores; duas escrivãs e uma delegada, mas, em contrapartida, segundo uma entrevistada, aumentou-se a quantidade de trabalho com a emergência da Lei Maria da Penha. No caso do Pró-Vida, ocorreu entre os anos de 2005 a meados de 2007 a entrada de duas profissionais na equipe que faziam uma espécie de “trabalho voluntário”, demonstrando a precarização do trabalho e também do serviço. Os serviços criados após 2004 já vieram acompanhados pelo projeto neoliberal não se diferenciando muito dos que já existiam, atingindo o ponto auge da precarização no caso do SOS Idoso que só possui uma profissional para atender todos os (as) idosos (as) vítimas de violência no município e do CAIS que se encontra sem profissionais para atendimento específico às mulheres.

Preocupa-nos também a fala de uma das entrevistadas quando alerta para o fato de que muitas pessoas não desejam trabalhar na DEAM recebendo tal atuação como uma espécie de castigo. Isso reafirma a idéia de que as capacitações devem ser contínuas para desmistificar alguns preconceitos e mostrar a importância do trabalho nessa área.

Embora seja possível observar aspectos negativos, devemos considerar que foi possível visualizar ganhos e resultados interessantes provenientes dos difíceis passos que foram dados, uma vez que, a implantação de qualquer política social na atual conjuntura se traduz em passos difíceis e árduos.

Notamos então como potencialidades o esforço de alguns profissionais para a atuação em rede, o aumento significativo do número de capacitações e eventos e a criação de alguns serviços que após 2004 passaram a atender as mulheres em situação de violência. Sobre essas potencialidades realizaremos algumas considerações, pois, apesar de se constituírem em avanços ainda existem coisas para serem refletidas e melhoradas.

Dessa forma, dos nove entrevistados, seis apontaram que participaram de processos de capacitação que envolvia a discussão da violência contra a mulher e do PNPM. Dessas, cinco citaram as conferências e as reuniões da rede, como forma de capacitação para as suas atuações profissionais, o que demonstra um entendimento da capacitação como um processo de contínua reflexão sobre a atuação profissional.

Através do levantamento realizado, notamos que antes do surgimento do PNPM aconteceu um evento e algumas reuniões de equipe que foram considerados como processos de capacitação pelos profissionais. Após o surgimento do Plano, constatamos um aumento significativo das capacitações subindo para 12 eventos distribuídos entre encontros, fóruns, conferências, palestras e capacitações técnicas sem contar com as reuniões de equipe e da rede que ocorreram várias vezes. Desses 12 eventos, quatro foram promovidos pela área da saúde tendo como foco a capacitação dos profissionais dessa área. Tal situação nos levantou algumas questões que podem ser objeto de estudo para outras pesquisas como: Como estão sendo realizadas as capacitações sobre violência, em especial na área da saúde? Quais temas têm sido abordados? Discute-se a questão de gênero e as políticas públicas para as mulheres nessas capacitações? Esses questionamentos justificam-se na medida em que observamos a dificuldade que a área da saúde tem demonstrado nas suas atuações para a incorporação do tema violência contra a mulher. A própria entrevistada que participou dos eventos no campo da saúde demonstrou não ter um conhecimento do Plano Nacional de Política para as Mulheres.

Entre os serviços criados e/ou ampliados antes do surgimento do PNPM, o Pró-Vida parece ser o mais conhecido uma vez que foi o mais citado pelos entrevistados. Dos

nove entrevistados, três destacaram a importância do surgimento dos serviços antes do PNPM destacando que esses espaços serviam como locais para auxiliarem as mulheres e porque foram respostas a uma demanda histórica do movimento feminista e de mulheres do município.

Com relação aos serviços criados e/ou ampliados depois do PNPM o Juizado de violência doméstica foi o mais citado, sendo mencionado por cinco entrevistados. Por outro lado, uma entrevistada salientou que esse serviço ainda não trouxe mudanças significativas para o enfrentamento à violência contra a mulher no município, o que aponta a necessidade de estudos que investiguem essa situação. Todavia, não podemos deixar de mencionar que esse serviço é recente e assim como os outros têm encontrado obstáculos em suas atuações como: o pequeno número de profissionais e a incorporação de profissionais que trabalhavam em outras áreas. Quando perguntados se esses serviços trouxeram mudanças, dos nove entrevistados, quatro apontaram que sim, porque trouxeram uma visibilidade maior para o problema e fortaleceram a política de enfrentamento à violência local. Entre os outros entrevistados, um disse que não, um afirmou não saber e três não responderam.

Embora tenhamos destacado algumas dificuldades com relação aos recursos físicos e humanos percebemos entre alguns serviços e profissionais um esforço para a atuação em rede. Em 2003 foi realizado no município o I Fórum Municipal pela Eliminação da Violência contra a mulher que teve como um de seus objetivos discutir a atuação em rede. Mas, foi em 2005 que o esforço de atuação em rede começou a ter maior visibilidade. É preciso salientar que a atuação em rede ainda está em processo de construção dado o seu caráter dinâmico e aberto a novas situações.

Quanto à criação de uma central telefônica para atendimento às mulheres devemos destacar que esta não existe ao nível municipal, a não ser que seja utilizado o 190 (da Polícia Militar). Mas, ao nível Federal as mulheres já contam com uma central telefônica (disque 180).

Para o fortalecimento do trabalho e da política no município apontamos a necessidade de dar continuidade aos eventos e principalmente aos encontros entre os diversos serviços e profissionais. A discussão das expectativas e a exposição de experiências podem fortalecer o sentido de se trabalhar em conjunto.

A consolidação da rede não pode ser esquecida uma vez que poderá proporcionar uma pressão maior para que ocorram capacitações; para a melhoria dos recursos físicos, humanos, dentre outras reivindicações.

Ressaltamos a importância da realização de projetos e da avaliação conjunta para a concretização de uma gestão mais participativa e envolvente. Vivemos em um momento que tem contribuído para a segregação e o isolamento entre as pessoas e entendemos que os espaços mais participativos são imprescindíveis para a construção de uma cultura que não seja arbitrária, autoritária, individualista e violenta.

Apontamos a necessidade de futuras capacitações que abordem a questão orçamentária, a situação da política de enfrentamento à violência contra a mulher no município e a urgência da inclusão da perspectiva de gênero nos debates escolares sejam no Ensino Fundamental, médio ou superior. Propomos também a realização de estudos que resgatem a história dos serviços e a sistematização contínua dos trabalhos desenvolvidos pelos profissionais. Esses são documentos riquíssimos e que quase não foram encontrados nos serviços pesquisados.

Também devemos salientar que a implementação da Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a mulher não pode estar dissociada das demais ações propostas no Plano.

Como mostramos em nossa pesquisa, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres por si só não possui força suficiente para modificar traços históricos da política de enfrentamento à violência contra a mulher no nosso país. Essa política foi resultado de lutas dos movimentos organizados que pressionaram o surgimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e, conseqüentemente participaram da formulação dos planos de ação contidos no Plano.

Como nos aponta Behring e Boschetti (2006) é engano pensar que a política social seja capaz de reverter o quadro ao qual nos encontramos. Contudo, acreditamos que é nosso dever lutar para a implementação de políticas sociais que atendam aos direitos básicos da população para que enfim possamos suscitar necessidades mais profundas e radicais.

Nesse sentido concordamos com as autoras quando elas afirmam:

Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 190).

Portanto, o objetivo da política social em relação às mulheres deve ser o de criar alternativas para que a mulher possa superar a situação de violência em que se encontra, desmistificando ideologias que justificam a violência em nosso cotidiano. Acreditamos assim, que jamais poderemos construir uma sociedade realmente justa e igualitária, enquanto a opressão entre os seres humanos for à forma utilizada para a convivência humana.

## Referências

ALMEIDA, S. S. de. **Femicídio**: algemas (in) visíveis do público-privado. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.

ALVES, B. M.; PITANGUY, J. **O que é feminismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ANTUNES, R. Crise contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Caderno de Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 01 Brasília: UNB, Centro de EDUCAÇÃO Aberta. 2000.

AZEVEDO, M. A et al. **Mulheres espancadas**: a violência denunciada. São Paulo: Cortez, 1985.

BADINTER, E. **Um é o outro**. São Paulo: Nova fronteira, 1986.

BANDEIRA, L. et al. **Políticas públicas e violência contra as mulheres**: metodologia de capacitação de agentes públicos (as). Brasília: AGENDE, 2006.

BARCELLOS, G. H. Atuação das Delegacias Especializadas da Mulher no Estado do Espírito Santo. In: CAMACHO, T. (Org.). **Ensaio sobre violência**. Vitória: EDUFES, 2003. p. 115-167.

BARCELLOS, G. H. **Violência física/sexual contra a mulher na relação conjugal**: análise de casos de violência conjugal denunciados às Delegacias da Mulher do Estado do Espírito Santo. 1998. Dissertação. (Mestrado em Psicologia) – Departamento de Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa Ed. 70, 1977.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

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

BRASIL. **Balanco das ações 2003/2005**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: [http://200.130.7.5/spmu/docs/balanco\\_violencia.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/balanco_violencia.pdf). Acesso em: 12 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 2170-N. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1985.

\_\_\_\_\_. **Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher: Norma Técnica de Padronização**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006b. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/docs/normas\\_deams.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/normas_deams.pdf)>. Acesso em 10 agosto 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Memória 2003-2006**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006a. Disponível em: <[http://200.130.7.4/spmu/docs/livro\\_memoria\\_site.pdf](http://200.130.7.4/spmu/docs/livro_memoria_site.pdf)> Acesso em 10 agosto 2007.

\_\_\_\_\_. O Brasil na luta contra a violência. 2001. Disponível em: <<http://www.ibgeteen/datas/mulher/especialhtml>>. Acesso em 10 out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004a. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/arquivos/integra\\_pnpm](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/arquivos/integra_pnpm) . Acesso em 10 agosto 2007.

\_\_\_\_\_. População residente, por sexo e situação do domicílio, segundo os municípios. 2000b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/censo2000revelapopulacao.html>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Implementação**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006c. Disponível em: [http://200.130.7.5/spmu/docs/pnpm\\_relatorio.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/pnpm_relatorio.pdf)>. Acesso em 10 agosto 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/sobre/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/sobre/). Acesso em 20 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Termo de referência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004b. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/arquivos/tr\\_cs\\_abrigo\\_2005\\_integra](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/arquivos/tr_cs_abrigo_2005_integra) . Acesso em 20 março 2008.

BRAZ, M. O Governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 78, p.49-68, jul.2004.

BRUSCHI, A.; PAULA, C. S.; BORDIN, I. A. S. Prevalência e procura de ajuda na violência conjugal física ao longo da vida. **Revista de saúde pública**, São Paulo, v. 40, n.2, p. 256-264, 2006.

BRUSCHINI, C; ARDAILLON, D; UNBEHAUM, S. G. **Tesouro para estudos de gênero e sobre mulheres**. São Paulo: Fundação Carlos chagas, 1998.

CAMACHO, T. Classes sociais e relações de gênero na teoria marxista: marxismo e feminismo. **Revista do Fórum Social Capixaba**: um outro Espírito Santo é possível. Vitória 2002.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo FHC. In: MALAGUTI, M.L; CARCANHOLO, R. A; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1998.

CARLOTO, C. M.; CALÃO, V. F. A importância e o significado da Casa Abrigo para mulheres em situação de violência conjugal. **Revista Emancipação Editora**: UEPG Ponta Grossa ano 6, n. 1, p. 205-226, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COTRIM, G. **História Global**: Brasil e Geral. São Paulo: Saraiva, 1999.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTINHO, M. L. R. **Tecendo por trás dos panos**: a mulher brasileira nas relações familiares. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

DAY, V. P. et al. Violência doméstica e suas diferentes manifestações. **Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 9-21, 2003.

DESLANDES, S. F; ASSIS, S. G. de. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C.S; DESLANDES, S. F. (Org.). **Caminhos do pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 195-221.

DRAIBE, S. M. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, L; LEDA,P. (Orgs.) **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Editora Escala, 1987.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Caderno de Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 03 Brasília: UNB, Centro de EDUCAÇÃO Aberta. 2000.

FALEIROS, V. P. **A Política Social no estado capitalista**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FALEIROS, V. P. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista de estudos feministas**, São Paulo, v. 12, n.1, p. 47-71, 2004.

FERREIRA, I. S. B. As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social. In: **Caderno de Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 03 Brasília: UNB, Centro de EDUCAÇÃO Aberta. 2000.

GREGORI, M. F. **Cenas e queixas**: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HEILBORN, M. L. Violência e mulher. In: Velho, G.; Alvito, M. **Cidadania e violência**. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo, ano XXI, nº 55, 2001.

IAMAMOTO; M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16ed. São Paulo: Cortez; CELATS, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. 2000a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/20122002censo.shtm>. Acesso em 15 jan. 2007.

IZUMINO, W. P. **Justiça e violência contra a mulher**: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. 2ª Ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2004.

KISS, L. B. et al. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. **Revista Interface**, São Paulo, vol. 11, nº 23, p.485-501. 2007.

LEITE, I. C. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara). Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho".

LIA, L. **Pensar é transgredir**. São Paulo: RCB, 2004.

MALTHUS, T. **Ensaio sobre a população**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MANDEL; E. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

MARX; K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

- MASSI, M. **Vida de mulheres: cotidiano e imaginário.** Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.
- MEKSENAS, P. **Pesquisa social e ação pedagógica: conceitos, métodos e práticas.** São Paulo: Loyola, 2002.
- MICHAUD, Y. **A violência.** São Paulo: Editora Ática, 1989.
- MICHEL, A. **O Feminismo: uma abordagem histórica.** Rio de Janeiro: Zahar Editores 1982.
- MINAYO, M. C. de S. A inclusão da violência na agenda da saúde: trajetória histórica. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 375-383, 2006.
- MINAYO, M. C. de S. Entre vãos de águia e passos de elefante: caminhos da investigação na atualidade. In: MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, F. S. **Caminhos do pensamento: epistemologia e método.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p.17-27.
- MINAYO, M. C. de S. Laços perigosos entre machismo e violência. **Revista Ciência e Saúde coletiva**, São Paulo, v. 10, n.1, p. 23-26, 2005.
- MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. **Revista Ciência & saúde coletiva**, São Paulo, v.4, n. 1, p. 7-32, 1999.
- MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In: MONTAÑO, S; PITANGUY, J; LOBO, T. (Orgs.). **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar: o caso do Brasil.** CEPAL: Santiago de Chile, 2003. Disponível em [www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12689/lc/1920p.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12689/lc/1920p.pdf) Acesso 25 agost. 2007.
- NETO, O. C.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 4, n.1, p.33-52, 1999.
- NETTO, J. P. A esquerda e as duas almas do governo Lula. **Jornal do Brasil**, 19 de janeiro de 2003.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2006.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NOLASCO, S. **O mito da masculinidade.** Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

PEREIRA, P. A. P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso:** tendências, perspectivas e conseqüências. Brasília: NEPPOS/ CEAM/UNB, 1994.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P.A.P (Orgs.). **Política Social e democracia**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PINTO, G. Mulheres no Brasil: esboço analítico de um plano de políticas públicas para as mulheres. **Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, Caxambú – M.G, 2006.

PITANGUY, J. Movimentos de Mulheres e Políticas de gênero no Brasil. In: MONTAÑO, S; PITANGUY, J; LOBO, T. (Orgs.). **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar: o caso do Brasil**. CEPAL: Santiago de Chile, 2003. Disponível em [www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12689/lc/1920p.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12689/lc/1920p.pdf) Acesso dia 25 de agosto de 2007.

PITANGUY, J. **O que é feminismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRADO, D. **Ser esposa:** a mais antiga profissão. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RHAMAS. **Porque atender em redes:** Papel das redes sociais primárias, secundárias e intermediárias frente à violência contra a mulher. **2006**. Disponível em: <http://www.ipas.org.br/rhamas/porque.html>. Acesso em: 10 març. 2006.

RIBEIRO, D. B. **Alcoolismo e violência em família:** fugindo das armadilhas da simplificação. 2005. Monografia. (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

RIBEIRO; D.B.; ROSA; E. M.; GARCIA, M. L. T. Alcoolismo e violência em família: fugindo das armadilhas da simplificação. **Revista Emancipação Editora:** UEPG Ponta Grossa ano 6, n. 1, p. 189-204, 2006.

RIBEIRO; R. J. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, F.C. **Os clássicos da política** v.2 . São Paulo: Ática, 1998.

RIZOTTI, M. L. A. Estado e Sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. **Revista Semina:** Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 22, p. 39-56, 2001. Disponível em: [http://www.uel.br/proppg/semina/pdf/semina\\_22\\_1\\_21\\_29.pdf](http://www.uel.br/proppg/semina/pdf/semina_22_1_21_29.pdf). Acesso em: 02 abr. 2008.

RIZZINI, I. et al. **Acolhendo crianças e adolescentes:** experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

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

SAFFIOTI, H. I. B. No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. In: MADEIRA, F.R.(Org.) **Quem mandou nascer mulher?** Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Rio de Janeiro: Record/ Rosa dos Tempos, 1997. P. 135-211.

SAFFIOTI, H. I. B; ALMEIDA, S. S. de. Brasil: violência, poder, impunidade. In: CAMACHO, T. (Org.). **Ensaio sobre violência.** Vitória: EDUFES, 2003. p. 85-114.

SAFFIOTI, H.I.B. Violência de gênero no Brasil contemporâneo. In: SAFFIOTI, H. I. B.; VARGAS, M. M. **Mulher brasileira é assim.** Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 1994. p. 151-185.

SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: Acosta, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). **Família:** redes, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUC- SP. 2002.

SCHRAIBER, L. B; OLIVEIRA, A. F. L. P. Violência contra mulheres: interfaces com a saúde. **Revista Interface:** Comunicação, saúde, educação. São Paulo, v.3, n.5, p.11-26, 1999.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação e realidade.** Porto Alegre: v. 20, n.2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SILVA, A. A. Política Social e Política Econômica. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, nº 55, p. 189-191, Nov. 1997.

SILVA, M. O. S. Execução e Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Caderno de Capacitação em Serviço Social e Política Social,** Módulo 4. Brasília: UnB, p. 67-78, 2000.

SILVA, M. V. **Violência contra a mulher:** quem mete a colher? São Paulo: Cortez, 1992.

SMITH, A. **A riqueza das nações.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA, E. R.; MINAYO, M. C. S. O impacto da violência social na saúde pública do Brasil: década de 80. In: MINAYO, M. C. (Org.). **Os muitos brasis:** saúde e população na década de 80. São Paulo: Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, p.87-116, 1995.

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

VICTORIA, A. G; KNAUTH, D. R; HESSEN, M.N.A. Ética. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa qualitativa em saúde**: uma introdução ao tema. Porto Alegre: Editorial Tomo, 2000. cap.7, p. 79-89.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. 2007. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mapa\\_da\\_violencia\\_baixa1.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mapa_da_violencia_baixa1.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2008.

YASBECK, M. C. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXIV, nº 77, mar 2004.

YIN, R. **Estudo de caso**. São Paulo: Bookman Companhia, 2004.

YNOUB, R. C. Caracterización de los servicios de Atención em Violencia Familiar del área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, p. 71-83, 1998.

ZIBAS, D. M. L. O reverso da medalha: os limites da administração industrial participativa. In: CARLEIAL, L.; VALLE, R. (Orgs.). **Reestruturação Produtiva e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Hucitec- ABET, 1997.

# Anexos

## Anexo 1- Roteiro de Entrevista 1

### Roteiro de Entrevista

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

#### Dados de identificação dos entrevistados

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Formação acadêmica: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa na instituição: \_\_\_\_\_

Tempo que trabalha na instituição: \_\_\_\_\_

1. Você conhece o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres? Ele data de quando? Participou de eventos/ estudos sobre o Plano? Quais?
2. Antes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) eram feitos cursos de capacitação técnica discutindo a violência contra a mulher?
3. Em caso **positivo**, quais foram os mais relevantes? Quem realizava esses cursos? Quais eram os assuntos? Em caso **negativo**, porque não eram realizados?
4. E a partir do PNPM foram feitos cursos de capacitação técnica discutindo a violência contra a mulher?
5. Em caso **positivo**, quais foram os mais relevantes? Quem realizou esses cursos? Quais foram os assuntos? Em caso **negativo**, porque não foram realizados?
6. Existem perspectivas de novas capacitações até o final do ano de 2007? Como serão realizadas?
7. Em sua opinião, o PNPM influenciou em alguma mudança no processo de capacitação dos profissionais? Por quê?
8. Como era esse serviço antes do surgimento do PNPM, em termos de recursos humanos, físicos e financeiros? Quem financiava esses recursos?
9. E a partir do PNPM houve algum reaparelhamento desse serviço, em termos de recursos humanos, físicos e financeiros? Quais? Quem financiou essa nova estrutura? Em caso negativo, porque não houve o reaparelhamento?
10. Existem perspectivas da chegada de novos recursos (humanos, físicos e financeiros) até o final do ano de 2007? Quais? Quem financiará? Em caso negativo, por quê?
11. Em sua opinião, o PNPM influenciou em alguma mudança no processo de reaparelhamento dos serviços? Por quê?

12. Quais os serviços de atendimento à mulher em situação de violência foram criados e/ou ampliados antes do surgimento do PNPM? Isso implicou alguma mudança? Quais?
13. E a partir do surgimento do PNPM, houve a criação e/ou ampliação dos serviços? Quais? Isso implicou alguma mudança? Quais?
14. Existe a perspectiva de novas ampliações e/ou criação de serviços de atendimento à mulher em situação de violência até o final de 2007? Quais? Em sua opinião isso ocasionará alguma mudança? Quais? Por quê?
15. Em sua opinião, o PNPM influenciou em alguma mudança no processo de criação e/ou ampliação dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Por quê?
16. Antes do surgimento do PNPM quais eram os serviços que integravam a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nesse município?
17. E depois do surgimento do PNPM, quais os serviços passaram a integrar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nesse município?
18. Existe algum serviço que não faz parte da rede atual e que você acha que deveria fazer? Quais? Por quê?
19. Antes do surgimento do PNPM havia o apoio para a realização de eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede? Quais foram os eventos e qual a avaliação que você faz desses eventos? Em caso negativo, porque esses eventos não ocorreram?
20. Depois do surgimento do PNPM houve o apoio para a realização de eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede? Quais foram os eventos e qual a avaliação que você faz desses eventos? Em caso negativo, porque esses eventos não ocorreram?
21. Antes do PNPM quais eram as normas e procedimentos adotados para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Qual a sua opinião sobre essas normas e procedimentos?
22. E a partir do PNPM quais os procedimentos e/ou normas que foram criados para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Qual a sua opinião sobre essas normas e procedimentos?
23. Em sua opinião, o PNPM influenciou em alguma mudança nos procedimentos e normas adotadas para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Por quê?
24. Antes do surgimento do PNPM existia algum serviço de Central Telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência? Qual? Qual a sua avaliação sobre esse serviço?
25. E a partir do PNPM, surgiu algum serviço de Central Telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência? Qual? Qual a sua avaliação sobre esse serviço?
26. Quais são as outras instituições que você conhece (com exceção das que já constam na lista da pesquisadora) que trabalha com o atendimento às mulheres em situação de violência?
27. Existe alguma coisa que eu não te perguntei e que você gostaria de acrescentar?

## Anexo 2 – Roteiro de Entrevista 2

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

### Dados de identificação dos entrevistados

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Formação acadêmica: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa na instituição: \_\_\_\_\_

Tempo que trabalha na instituição: \_\_\_\_\_

1. Você conhece o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres? Ele data de quando? Participou de eventos/ estudos sobre o Plano? Quais?
2. Antes de 2004 eram feitos cursos de capacitação técnica discutindo a violência contra a mulher?
3. Em caso **positivo**, quais foram os mais relevantes? Quem realizava esses cursos? Quais eram os assuntos? Em caso **negativo**, porque não eram realizados?
4. E depois de 2004 foram feitos cursos de capacitação técnica discutindo a violência contra a mulher?
5. Em caso **positivo**, quais foram os mais relevantes? Quem realizou esses cursos? Quais foram os assuntos? Em caso **negativo**, porque não foram realizados?
6. Existem perspectivas de novas capacitações até o final do ano de 2007? Como serão realizadas?
7. Em sua opinião, houve alguma mudança entre as capacitações de antes de 2004 e depois desta data? Por quê?
8. Como era esse serviço antes de 2004, em termos de recursos humanos, físicos e financeiros? Quem financiava esses recursos?
9. E a partir de 2004 houve algum reaparelhamento desse serviço, em termos de recursos humanos, físicos e financeiros? Quais? Quem financiou essa nova estrutura? Em caso negativo, porque não houve o reaparelhamento?
10. Existem perspectivas da chegada de novos recursos (humanos, físicos e financeiros) até o final do ano de 2007? Quais? Quem financiará? Em caso negativo, por quê?
11. Em sua opinião, o que influenciou o processo de reaparelhamento dos serviços? Por quê?
12. Quais os serviços de atendimento à mulher em situação de violência foram criados e/ou ampliados antes de 2004? Isso implicou alguma mudança? Quais?

13. E a partir de 2004, houve a criação e/ou ampliação dos serviços? Quais? Isso implicou alguma mudança? Quais?
14. Existe a perspectiva de novas ampliações e/ou criação de serviços de atendimento à mulher em situação de violência até o final de 2007? Quais? Em sua opinião isso ocasionará alguma mudança? Quais? Por quê?
15. Em sua opinião, o que influenciou o processo de criação e/ou ampliação dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Por quê?
16. Antes de 2004 quais eram os serviços que integravam a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nesse município?
17. E depois de 2004 quais os serviços passaram a integrar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nesse município?
18. Existe algum serviço que não faz parte da rede atual e que você acha que deveria fazer? Quais? Por quê?
19. Antes de 2004 havia o apoio para a realização de eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede? Quais foram os eventos e qual a avaliação que você faz desses eventos? Em caso negativo, porque esses eventos não ocorreram?
20. Depois de 2004 houve o apoio para a realização de eventos com o objetivo de discutir a rede e/ou promover o trabalho em rede? Quais foram os eventos e qual a avaliação que você faz desses eventos? Em caso negativo, porque esses eventos não ocorreram?
21. Antes de 2004 quais eram as normas e procedimentos adotados para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Qual a sua opinião sobre essas normas e procedimentos?
22. E a partir de 2004 quais os procedimentos e/ou normas que foram criados para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Qual a sua opinião sobre essas normas e procedimentos?
23. Em sua opinião, o que influenciou as mudanças nos procedimentos e normas adotadas para o funcionamento dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência? Por quê?
24. Antes de 2004 existia algum serviço de Central Telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência? Qual? Qual a sua avaliação sobre esse serviço?
25. E depois de 2004, surgiu algum serviço de Central Telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência? Qual? Qual a sua avaliação sobre esse serviço?
26. Quais são as outras instituições que você conhece (com exceção das que já constam na lista da pesquisadora) que trabalha com o atendimento às mulheres em situação de violência?
27. Existe alguma coisa que eu não te perguntei e que você gostaria de acrescentar?

## Anexo 3- Solicitação



Universidade Federal do Espírito Santo  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas  
Programa de Pós-Graduação em Política Social (MESTRADO)  
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras  
29075-910 - Vitória - Espírito Santo – Brasil – Telefone (27) 33352587

Vitória, 18 de outubro de 2007

Ao: \_\_\_\_\_

Vimos, através desta, respeitosamente requerer a autorização para que a aluna Daniella Borges Ribeiro, regularmente matriculada nesse Programa (nº matrícula 2006130168) possa realizar uma entrevista com os profissionais que fazem parte da equipe desta instituição como cumprimento dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Política Social.

A pesquisa em questão tem como objetivo analisar a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência localizados no Município de Serra. Cabe ainda ressaltar que os profissionais entrevistados serão escolhidos pela própria equipe de trabalho e/ou pelo(a) coordenador (a) da instituição e que, serão assegurados todos os procedimentos éticos da pesquisa, conforme consta no Termo de Consentimento Esclarecido. Na certeza de contar com a Vossa Colaboração, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Maria Lúcia Teixeira Garcia  
Coordenadora PPGPS/UFES

Edinete Maria Rosa  
Orientadora

Daniella Borges Ribeiro  
Assistente Social

## Anexo 4 - Termo de Consentimento

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação em nossa pesquisa que tem como objetivo analisar como vem se configurando o processo de criação e ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Serra. Por intermédio deste termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre os nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar a identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer outras informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

*“Declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e fico ciente de que uma cópia da pesquisa ficará arquivada na Universidade Federal do Espírito Santo.*

....., \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200\_\_\_\_\_

Participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do Pesquisador \_\_\_\_\_

Telefone para contato com a pesquisadora: \_\_\_\_\_