



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo Temático: Ordem Patriarcal de Gênero, Raça, Etnia e Classe

**A constituição da rede de serviços especializados as mulheres  
em situação de violência no município de São Paulo**

**Rosilene Pimentel Gomes<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente estudo analisa a constituição da rede de atendimento as mulheres em situação de violência na Cidade de São Paulo com objetivo de identificar avanços e desafios em sua consolidação. Para a análise, realizou – se revisão bibliográfica identificando marcos legal e contexto político – social que proporcionaram o surgimento dos primeiros serviços especializados e o processo de formulação e implementação de políticas sociais para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Identificou – se que a cidade apresentou considerável ampliação de serviços, contudo, ainda persiste desafios de recursos, articulação e tensões acerca das diferentes concepções de violência contra as mulheres.

**Palavras – chaves:** Violência contra mulher; rede de atendimento; serviços; São Paulo.

**Abstract:** The present study analyzes the constitution of the service network for women in situations of violence in the City of São Paulo, with the objective of identifying advances and challenges in their consolidation. For the analysis, a bibliographic review was carried out identifying legal frameworks and the social - political context that provided the emergence of the first specialized services and the process of formulating and implementing social policies to combat violence against women. It was identified that the city presented a considerable expansion of services, however, there are still challenges of resources, articulation and tensions about different conceptions of violence against women.

**Keywords:** Violence against women; service network; services; São Paulo.

## **1.INTRODUÇÃO**

A perspectiva analítica que permeia o desenvolvimento do presente estudo que versa sobre constituição da rede de atendimento as mulheres em situação de violência em São Paulo, compreende a política social como produto intrínseco da interação de relações sociais de uma sociedade em seu processo histórico, o que para seu exame, requer que seja considerado o conjunto de seus aspectos político, histórico, cultural, social e econômico (PEREIRA, 2011). Assim, é nas relações sociais da vida cotidiana que se desenvolve as relações de poder entre os diferentes grupos, indivíduos e coletivos que processam

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Coordenadora da Casa de Acolhimento Provisória de Curta Duração, Mestranda em Política Social na Universidade Federal Fluminense, e-mail: [rosilene.pimentelgomes@gmail.com](mailto:rosilene.pimentelgomes@gmail.com)



necessidades em demandas, que por suas vez tencionam o Estado na construção de políticas sociais na garantia de direitos sociais. Por isso, “se há um campo onde se torna necessário considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura, é o da política social” (FALEIROS, 2009, p. 59).

Neste sentido, a presente análise se pautou nas conceituações de política social destacada por Pereira (2012, p. 166) que concebe a política como produto de relações “dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônica e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania”. Com isso, entende – se que as lutas sociais em busca de igualdade e cidadania, não são exteriores ao Estado, elas o permeiam e se inscrevem em sua materialidade, levando a organizar compromissos entre classes dominantes e dominadas (Fleury, s/d) e nesses termos, empreendemos também a concepção de Castro (2012), o qual compreende que a política social, como parte das ações do Estado, se faz presente mediante distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços, isto é, estabelece normas e padrões para regulação de demandas sociais.

No Brasil esse processo político se configura com contornos particulares, com uma herança social caracterizada pelo autoritarismo, personalismo e violência o que nas palavras de Schwarcz e Starling (2015, p. 14) tornou – se “a nossa difícil e tortuosa construção da cidadania”. As autoras referem que a violência é uma herança social intrínseca a formação social do Brasil e tem sua persistência na cultura da naturalização “A experiência de violência e dor se repõe, resiste e se dispersa na trajetória do Brasil moderno, estilhaçada em milhares em milhares de modalidades de manifestação” (idem).

A cultura violenta e repressiva se agrava quando se refere as mulheres visto que historicamente é inferiorizada diante do discurso da supremacia masculina, tendo suas capacidades subvalorizadas socialmente, constituindo – se assim, a desigualdade gênero. Para tanto, compreender o fenômeno da violência contra as mulheres requer considerar a dimensão de gênero, ou seja, os estereótipos e papéis atribuídos aos homens e as mulheres, a qual se estabelece relações desiguais e hierárquicas em que homens prevalecem como dominadores – exploradores sobre as mulheres, conforme afirma Saffioti (2004, p.57), “Configura um tipo hierárquico de relação que invade todos os espaços da sociedade; tem uma base material; corporifica-se; representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência”.

No âmbito nacional, as primeiras iniciativas de intervenção estatal com ações voltadas ao atendimento de mulheres em situação de violência surgem nos anos 1980, com a implantação da Primeira Delegacia Especializada de Defesa da Mulher em São Paulo e



Casa Abrigo Sigilosa, resultado do processo de reivindicações e luta dos movimentos feministas e de mulheres (FARAH, 2004). Identifica – se que esse processo foi influenciado por dois principais fatores da conjuntura política da época, primeira relacionada ao plano internacional com a expansão dos movimentos feministas e a realização da primeira Conferência Mundial a Situação Jurídica e Social da Mulher em 1975 no México (BANDEIRA E ALMEIDA, 2015), e no âmbito nacional está relaciona ao processo de redemocratização do país iniciada na década de 1970, que ampliou a participação popular e possibilitou a inclusão de pautas no âmbito público antes consideradas privadas (FARAH, 2004; FLEURY S/d).

Em paralelo ao movimento que se desenvolvia na cidade de São Paulo com objetivo constituir recursos no enfrentamento à violência contra mulher, à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um grande marco político que alicerçou a construção da cidadania da mulher ao reconhecer a igualdade entre homens e mulheres. Gradativamente, a questão de gênero torna – se objeto de pauta da agenda pública, contudo, somente em 2003 com a criada a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, que se fortaleceu as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, com a elaboração de normas e aperfeiçoamento da legislação por meio de elaboração de conceitos, diretrizes, definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento, proporcionando uma configuração a rede serviços especializados tanto em São Paulo como no país (BRASIL, 2011a).

Diante do exposto, o presente artigo apresentará uma breve análise da constituição da rede de serviços especializado no atendimento as mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo, apontando os avanços e desafios de uma cidade pioneira na implantação desses serviços.

## **2. A VIOLÊNCIA CONTRA MULHER: DE PROBLEMA PRIVADO A QUESTÃO PÚBLICA**

A violência contra mulher definida pela Convenção Belém do Pará (1994) e adotada pela Lei Maria da Penha (2006) constitui – se em “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, tratando se de uma violação aos direitos humanos da mulher. A violência contra as mulheres deve ser compreendida no contexto das relações desiguais de gênero que se sedimenta em valores como o machismo e patriarcado, os quais se expressam por meio da discriminação, agressão, opressão e inferiorização das mulheres em diferentes âmbitos da vida social, constituindo se assim, na desvalorização e subalternidade do feminino.



Trata – se, portanto, a violência contra mulher de um conceito “que tem por base a questão de gênero, remete a um fenômeno multifacetado, com raízes histórico – culturais, e é permeado por questões étnico – raciais, de classe e de geração” (BRASIL, 2011a). A configuração do lugar de subalternidade em que a mulher foi relegada também se expressa por meio da linguagem que tem o seu uso no masculino como referência e acaba associando realizações humanas em representações sociais que colocam o homem como regra e exemplo “A disseminação de uma linguagem masculina exclusivista é naturalizada e incorporada também nas estruturas sócio-institucionais e jurídicas” (BANDEIRA, 2004, p. 8). Ademais, a violência contra as mulheres constituem um sistema de valores que tem sua sustentação em instituições como igrejas, escolas, leis, famílias entre outros, onde se sedimenta a persistência da violência.

Dessa forma, romper com o silêncio em busca da igualdade de gênero se constituiu em bandeira de luta dos movimentos sociais de mulheres e feministas no Brasil e no mundo, colocando a questão de gênero e a violência contra as mulheres na cena pública, requerendo ações do Estado por meio de política sociais.

De acordo com Farah (2004), no Brasil, as mudanças na conjuntura política e social que proporcionaram a inclusão da questão de gênero como pauta na agenda pública se desenvolveram no final da década de 1970, no bojo do processo redemocratização do país, no qual contou com a participação de diversos atores e movimentos sociais na luta pela democratização do regime e reivindicações de políticas públicas. Nesse período, as mulheres passam a ocupar coletivamente os espaços públicos por meio de movimentos sociais denunciando o elevado custo de vida e as precárias condições de infraestrutura urbana e dentre as desigualdades denunciadas “passaram também a levantar temas específicos à condição da mulher como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher” (FARAH, 2004, p. 51).

Neste contexto, o movimento de mulheres avançou em sua organização, marcada pela efervescência da diversidade das agendas feministas e a violência contra mulher se constitui em bandeira de luta diante da repercussão nacional dos assassinatos de mulheres pelos seus companheiros, o que culminou na criação do primeiro SOS – Mulher, em outubro de 1980 na Cidade de São Paulo. Trabalho pioneiro no atendimento as mulheres em situação de violência, o qual se desenvolveu e se expandiu em outras cidades como Rio de Janeiro e Belo Horizonte (SILVEIRA, 2006; BRASIL, 2010).

Os SOS empreendidos pelas feministas foram à primeira experiência de atendimento direto as mulheres em situação de violência, as quais se deparam com a dimensão real do problema e os desafios da complexidade de seu enfrentamento. Apesar de sua importância, o SOS de São Paulo é fechado após três anos de funcionamento culminado por diversas



dificuldades relacionadas à falta de estrutura da organização, ausência de outros serviços na área do enfrentamento à violência contra as mulheres e as contradições geradas entre a referência feminista que orientava o SOS de conscientização das mulheres com recusa de práticas assistencialistas e as demandas das mulheres que além da situação de violência, sofriam com falta de emprego, moradia, alimentação, creche, colocando impasses e limitações em oferecer respostas mais concretas e satisfatórias às mulheres (SILVEIRA, 2006).

A experiência do SOS foi fundamental para a criação de novos serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres. Seu formato é recuperado como referência para implementação dos Centros de Referência da Mulher no início de 1990 na Cidade de São Paulo, objetivando o acolhimento qualificado e multidisciplinar, assim como um processo de trabalho articulado com intuito de responder as diversas demandas das mulheres, possibilitando seu rompimento com o ciclo da violência (SILVEIRA, 2006, p. 53).

Deste processo, se fortaleceu a perspectiva da necessidade de formulação de políticas públicas de enfrentamento a violência de gênero com diretrizes e atuação integrada e articulada com intuito de ofertar respostas de forma abrangente as diferentes demandas das mulheres em situação de violência. Assim, as primeiras conquistas no âmbito Estado, teve – se com a criação dos primeiros Conselhos com atuação específica na formulação de políticas públicas de gênero, sobre tudo na área do enfrentamento à violência. Destaca – se o Conselho Estadual da Condição Feminina, criando em 1983 no Estado de São Paulo e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, o qual teve um papel importante e de apoio na campanha Mulher e Constituinte (BRASIL, 2010).

O movimento de mulheres e feministas marcou presença intensa no processo da constituinte na segunda metade da década 1980, organizadas com a bandeira pra valer tem que ter palavra de mulher, apresentaram uma carta ao congresso constituinte denominada Carta das Mulheres Brasileiras, contento várias propostas a serem incorporadas na constituição (FARAH, 2004). A Constituição Federal de 1988 refletiu em um grande marco político na garantia de direitos sociais, principalmente no que refere à cidadania das mulheres ao estabelecer em seu art. 5º a igualdade de direitos entre homens e mulheres em direitos em obrigações e em seu art. 226º que o Estado assegurará assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (BRASIL, 2011b).

Outro avanço desse período, fruto da mobilização feminista, é a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAM, sendo a primeira instala na cidade São Paulo em 1985, denominada Delegacia de Defesa da Mulher – DDM,



experiência que se expandiu para os demais Estados brasileiros e foi reconhecida e replicada internacionalmente. Em seguida, em 1986, é inaugurado no Estado de São Paulo, pela Secretaria de Segurança Pública o primeiro Abrigo do país para mulheres em situação de risco COMVIDA (SILVEIRA, 2006).

O desenvolvimento da agenda de gênero no âmbito internacional se deu com avanço na construção da concepção da violência contra as mulheres, assim como na elaboração de diretrizes e ações para os Estados Nacionais implementarem políticas sociais voltadas a promoção da igualdade de gênero. Destaca – se a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar à Violência Contra Mulher, denominada Convenção do Belém do Pará de 1994 e a Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Beijing na China em 1995, a qual elaborou a Plataforma de Ação de Pequim estabelecendo um conjunto de medidas a serem tomadas pela comunidade internacional para a superação das discriminações de gênero (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015), as quais influenciaram e subsidiaram elaboração das Leis e Políticas no âmbito brasileiro.

Em 2003 é criada a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, um marco em que fortaleceu as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, com criação de normas e aperfeiçoamento da legislação por meio de elaboração de conceitos, diretrizes, definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento (BRASIL, 2011).

A Lei Maria da Penha, Promulgada em 07 de agosto de 2006 foi outro avanço que qualificou a violência contra as mulheres como crime e instituiu mecanismo de enfrentamento. Nesta ação, identifica – se dois movimentos inovadores importantes por parte do Estado. O primeiro refere – se ao grande avanço legislativo que a Lei representou, no qual a violência contra mulher deixou de ser uma questão privada tornando - se pauta de intervenção pública do Estado, sendo reconhecida como crime por violar os direitos humanos das mulheres e passando a tratar questão de forma integral, com medidas de caráter social, preventivo, protetivo e repressivo, o qual anteriormente era julgado de acordo com a Lei nº 9.099 de 1995, como crimes de menor potencial ofensivo. E o segundo refere ao despontar da transversalidade de gênero nas políticas sociais ao tratar a questão de forma integral e articulada (IPEA, 2015, p. 7).

Além, disso a Lei Maria da Penha reafirmou os serviços existentes e previu a criação de novos, o que resultou nos seguintes serviços especializados: i) casas abrigos; ii) delegacias especializadas; iii) núcleos de defensoria pública especializados; iv) serviços de saúde especializados; vi) centros especializados da mulher; vii) Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; viii) promotorias públicas especializadas ou núcleos de gênero do Ministério Público (IPEA, 2015, p. 8).

A Lei Maria da Penha (Planalto, 2006 art. 3º), ao estabelecer que “O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito





das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, somado ao momento político em que a questão de gênero passou a ocupar lugar dentro da agenda governamental por meio da SPM, influenciou a criação de novos instrumentos de políticas públicas que estabelecessem diretrizes, princípios, normas e conceitos para o enfrentamento da violência contra mulher de forma articulada.

Esse processo proporcionou a elaboração e lançamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2007, resultado da Conferência de Políticas para Mulheres realizadas em âmbitos Nacional, Estadual e Municipal em 2004 e do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres, fortalecendo e ampliando a rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

A Política Nacional estabeleceu a concepção de enfrentamento à violência contra as mulheres, não se restringindo somente a questão do combate, passando a compreender também as dimensões de prevenção, da assistência, e da garantia de direitos das mulheres, tornando - se um conjunto de ações integradas de diferentes setores:

O conceito de enfrentamento, adotado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procuram dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O Enfrentamento requer a ação conjunta de diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência (Brasil, 2011a)

Além de considerar a complexidade da violência contra as mulheres, o conceito de enfrentamento reconhece a heterogeneidade cultural, social, étnica entre as mulheres e para materializar a ações conjuntas e articuladas a Política se estrutura em quatro eixos: **I) Prevenção; II) Enfrentamento e combate; III) Assistência; IV) Acesso e garantia de direitos.**

Os Eixos estabelecidos na Política Nacional, contemplam um conjunto articulado de ações que visam desconstruir os estereótipos de gênero que dão base às desigualdades entre homens e mulheres, o cumprimento de normas penais e processuais que garantam a implementação da Lei Maria da Penha, a garantia dos direitos das mulheres por meio do cumprimento dos tratados internacionais do âmbito da violência contra mulher e o fortalecimento, ampliação e constituição de redes de atendimento, promovendo rompimento “ao isolamento dos serviços e à desarticulação entre os diversos níveis de governo no enfrentamento da questão” (BRASIL, 2011a, p. 29).

Como estratégia de gestão para executar a Política Nacional, em 2007 a SPM lança o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que consiste em um



acordo federativo entre os três níveis de governos: federal, estadual e municipal, objetivando a implementação integrada da Política Nacional em todo território nacional.

O Pacto é composto por 5 eixos, sendo que cada um deles acompanha as ações a serem implementadas para sua consolidação: **Eixo I:** Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; **Eixo II:** Ampliação e Fortalecimento da Rede de Serviços Para Mulheres em Situação de Violência; **Eixo III:** Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça; **Eixo IV:** Garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, Enfrentamento à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; **Eixo V:** Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos.

Os respectivos eixos e suas ações se apoiam em três premissas: **a) a transversalidade gênero** visa garantir que a questão da violência contra mulher e gênero perpassa as mais diversas políticas públicas setoriais; **b) a intersetorialidade** que compreende o envolvimento dos organismos setoriais do governo e uma maior articulação entre políticas nacionais e locais das diferentes áreas; **c) e a capilaridade** das ações, projetos, programas e políticas executando a política nacional nos níveis locais de governo.

Assim, é com vistas a esses parâmetros normativos e dimensões conceptivas e operacionais que a execução da rede de atendimento especializada à violência contra as Mulheres deve funcionar com oferta de atendimento humanizado e articulado que proporcione às mulheres o movimento de romper com o ciclo de violência.

### **3. A REDE DE ATENDIMENTO DE ATENDIMENTO AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA EM SÃO PAULO**

A cidade de São Paulo com uma população estimada em 12.176.866 habitantes e densidade demográfica de 7.398,26 hab/km<sup>2</sup>, constitui em um dos maiores municípios do Brasil. No cotidiano da cidade a violência contra as mulheres persiste e que mobilizou e constituiu a atual rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Apresenta diversos serviços e ações voltadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, configurando o estabelecido no Eixo Assistência da Política Nacional:

No que tange à assistência às mulheres em situação de violência, a Política Nacional deve garantir o atendimento humanizado e qualificado àquelas em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários; da criação de serviços especializados (Casas – Abrigo, Centros de Referência, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher); e da constituição / fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos Federal, Estadual/Distrital, Municipal e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento) (BRASIL, 2011a).



**Tabela 1 – Serviço especializados no atendimento as mulheres em situação de violência**

Serviços	Quantidade	Orgão vinculado	Esfera federativa
Centro de Referência da Mulher - CRM	4	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC	Municipal
Centro Convivência da Mulher - CCM	5	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC	Municipal
Centro de Defesa e Convivência da Mulher – CDCM	15	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS	Municipal
Casa Abrigos Sigilosas	7	SMADS, SMDHC e SSP	6 Municipal 1 Estadual
Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração	1	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC	Municipal
Delegacias de Defesa da Mulher - DDM	9	Secretaria de Segurança Pública - SSP	Estadual
Núcleo do Ministério Público - GEVID	7	Ministério Público	Estadual
Núcleo da Defensoria Pública - NUDEM	1	Defensoria Pública	Estadual
Varas de Violência Doméstica	7	Tribunal de Justiça	Estadual
Hospital Especializado em Saúde da Mulher	6	Secretaria de Saúde	Municipal e Estadual

Fonte: Site<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo. Elaboração própria.

A atual configuração da rede de atendimento as mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo, é resultado de um intenso processo de lutas e reivindicações pelos direitos das mulheres. A cidade foi palco das pressões políticas que introduziram a pauta de gênero no âmbito público, sobretudo a da violência contra as mulheres, com protagonismo dos movimentos sociais de mulheres e feministas. Neste contexto, se difundiram as primeiras experiências de implementação de serviços voltados ao atendimento da violência contra as mulheres, os quais posteriormente serviram de referência para criação de serviços especializados, a exemplo dos CRMs que se espelhou no SOS e hoje se constitui em um dos principais serviços da rede atendimento especializados estabelecida na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres.

Ao longo da década 1980, as primeiras iniciativas dentro do âmbito do Estado foram se configurando em expressões fortes na configuração da rede serviços que se despontava. A criação da Coordenadoria Especial de Políticas para Mulheres dentro do governo municipal em 1989, na gestão da Prefeita Luiza Erundina, foi uma grande estratégia de gestão para articular dentro dos demais setores públicos e no âmbito municipal a importância da priorização de ações voltadas as mulheres. A Coordenadoria tinha dentre seus objetivos formular, coordenar e acompanhar políticas e desenvolver projeto no combate a discriminação e defesa dos direitos das mulheres, assim, se desenvolveu a

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo, disponível em: <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos/informacao?t=NTk2&a=Nzlw&conteudo=1188>>, acesso em 29/03/2019.



criação do primeiros serviços no âmbito do governo municipal voltados a atendimento as mulheres em situação de violência (BUGNI, 2016).

Com a atuação da Coordenadoria, foi criação da Casa Eliane de Grammout em 1990, o primeiro Centro de Referência Especializado no atendimento as mulheres em Situação de Violência e a Casa Abrigo Sigilosa Helenira de Rezende. Nesse período, a cidade tem uma expansão das unidades de Delegacias de Defesa da Mulher – DDMs, sendo a primeira criada em 1985. A ampliação das DDMs estimulou maior número de mulheres a denunciar à violência sofrida, contudo, com a ausência de ampliação de outros serviços especializados, a exemplo do CRM, se institucionalizou, neste período, um modelo de atendimento policial voltados aos “crimes contra as mulheres” (SILVEIRA, 2006).

A partir de 1993, no âmbito da gestão municipal, é identificado uma estagnação dos avanços de investimentos na promoção da igualdade de gênero e enfrentamento a violência contra as mulheres. Com as gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) desativaram a Coordenadoria da Mulher, fecharam a Casa Abrigo Sigilosa Helenira de Rezende, serviços que só foram reabertos em 2001, na gestão da Marta Suplicy (BUGNI, 2016).

No plano internacional houve uma retração das políticas sociais, diante da crise econômica e prevalência reformas estabelecidas por dispositivos neoliberais, como o Consenso de Washington, no entanto, segundo Lobato (2016, p. 89), “O Brasil não acompanhou integralmente as reformas levadas a cabo na América Latina durante os anos de 1990. As estruturas de políticas sociais previstas na Constituição não foram quebradas; foram em grande parte implementadas”. A manutenção de tais estruturas foram fundamentais para o desenvolvimento que se precedeu na década seguinte.

Em 2001, na gestão de Marta Suplicy, a Coordenadoria é reativada, retornando a articular e executar as ações visando à promoção da igualdade de gênero no âmbito da gestão municipal, passando a ter orçamento próprio a partir de 2002. Nas gestões que se seguiram, Jose Serra (2004-2006) e Gilberto Kassab (2006–2012), a Coordenadoria de Políticas para Mulheres perde força, ficando sem autonomia para executar seu orçamento, inclusive em 2006 não houve orçamento executado. Neste período, os serviços permanecem em funcionamento sem grandes mudanças, conforme afirma Bugni (2016, p. 166):

Ter orçamento próprio foi uma conquista iniciada em 2002, contou, nos dois primeiros anos, com um valor pequeno para dar início aos trabalhos – cerca de 0,006% da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Estas despesas foram destinadas principalmente para construção e manutenção dos equipamentos de enfrentamentos de enfrentamento à violência e para capacitação na área. Na gestão do Prefeito José Serra, em 2005 o orçamento manteve destinação média de 00,3%, inferior ao governo anterior. Em 2006, entretanto, não houve recurso disponibilizado para a Coordenadoria da Mulher. Na gestão Kassab, orçamento para Coordenadoria oscila entre 0,001% e 0,004%, com



exceção de 2008, quando há uma ligeira melhoria no valor dos recursos, retomando o valor 0,006% das despesas orçamentária da PMSP. Os gastos nesse período do governo Kassab são destinados exclusivamente para 'operação e manutenção do CCM E CRM'.

Cabe destacar, que ampliação no orçamento da Coordenadoria relaciona – se a assinatura do Pacto em de 2008, assim como, as repercussões para sua implementação visando dentre outros ações, a ampliação e fortalecimento da rede serviços especializados. Ainda neste período, objetivando a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, o Estado de São Paulo por meio do Tribunal de Justiça, em 2009, são criadas as duas primeira Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e em 2011, por meio de convênios do Tribunal de Justiça de São Paulo e o Ministério da Justiça são implementadas mais 5 Varas, totalizando 7 em diferentes regiões do município<sup>3</sup>. Destaca – se o empenho do diferentes federativos no fortalecimento da rede de atendimento para alcance de uma ação articulada.

Em paralelo a atuação da Coordenadoria, em 2002 a Secretaria de Assistência Social que começa se consolidar no município, inicia a implementar serviços de atendimento a mulher em situação de violência, sendo os Centros Defesa e Convivência da Mulher – CDCM e Casas Abrigos Sigilosas. Os CDCMs são serviços de média complexidade da Política de Assistência Social, de administração indireta da Prefeitura de São Paulo, com gestão realizada por organizações sociais por meio de convênio. Estes serviços estão subordinados a supervisão dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS dos respectivos territórios em que estão instalados. Os primeiros a serem conveniados foram Casa Sofia 2003, na Zona Sul da Cidade que já funcionava sem convênio desde 1999 e na Zona Leste a Casa Cidinha Kopcak em 2002 seguido da casa Viviane 2004 (SANTOS, 2015).

A partir de 2010, com a publicação da portaria 46/2010, a qual dispõe sobre a Tipificação dos Serviços da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulamentação de Parceria por meio de Convênios, foram implementados mais 12 CDCMs, aumentando a abrangência desse serviços dentro na cidade. De acordo com Santos (2015, p. 591) o objetivo do serviço:

(...) coaduna-se com as diretrizes da Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher da SPM. Mas as diretrizes da Portaria 46/2010/SMADS, com enfoque na 'família', demonstram uma situação de dualismo jurídico-político em matéria de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres.

---

<sup>3</sup> Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=17886&Id=17886>. Acesso em: 25/01/2019.



Esse dualismo deve – se ao fato de a Política de Assistência Social orientar – se pelo princípio da matricialidade familiar, a qual objetiva o fortalecimento da família, o que apresenta um tensionamento com a perspectiva de gênero que deve orientar / prevalecer nos CDCMs. Santos (2015, 595) afirma que “Na falta de uma formação institucionalizada na perspectiva de gênero, verifica-se, assim, que os CDCMs podem seguir diferentes visões e abordagens da violência”.

As diferentes abordagens de violência contra mulher também se estende a outros serviços, como por exemplo, as DDMs. Existem 9 unidades, existindo ao menos uma em cada região da cidade, alcançando certa capilaridade desse serviço. No entanto, dentro da corporação policial as DDMs são compreendidas com desprestígio, pois “A violência doméstica contra mulheres ainda é vista como um problema menor, em comparação com crimes de tráfico de armas, por exemplo, e nem sempre é concebida sequer como crime” (Santos, 2015, p. 586), esse fato somado a capacitação deficitária dos profissionais resulta, consequentemente no despreparo para uma escuta humanizada.

Tenho entrevistado policiais nas DDMs da Cidade de São Paulo desde meados da década de 1990 e, tal como naquela década, encontrei nos últimos dois anos, diferentes abordagens sobre violência doméstica sobre violência contra mulheres (...) a maior parte das entrevistadas não conhecia o discurso de violência de gênero disseminado na Lei Maria da Penha e nos Planos de governo (Santos, 2015, p. 587).

Tal constatação remete que, embora a cidade nas últimas duas décadas tenha ampliado a rede de atendimento de serviços em diferentes áreas setoriais, conforme preconiza a Lei Maria da Penha, a Política Nacional e Pacto, a desnaturalização da violência e apreensão conceitual da questão de gênero ainda se faz um desafio, o que caracteriza a falta de investimento em formação.

Os serviços governamentais e não governamentais constituíram as redes de enfrentamento, no empenho em atender a diretriz da Política Nacional que objetiva superar a desarticulação e a fragmentação dos serviços visando o atendimento articulado das mulheres em situação de violência, contudo se identifica o que Santos (2015) denominou de “Curto circuito ou Falta de Linha?”, pois a ausência de articulação e conhecimento dos serviços que compõe a rede inviabiliza a construção de encaminhamentos efetivos as situações de violência vivenciada pelas mulheres.

A delegada titular da 1º DDM não sabia informar o nome da Coordenadora do Centro de Referência 25 de Março, que fica atrás da delegacia. As duas nunca tinha se encontrado. Os dois prédios são separados apenas por um portão, e não é necessário sequer atravessar a rua para se passar de um prédio ao outro (SANTOS, 2015).



Em que pese os desafios expostos, reconhece – se que a constituição da rede atendimento a violência em São Paulo, por meio de seu pioneirismo na criação de serviços, se tornou referência para expansão nas demais regiões brasileira, assim como, na significativa contribuição na construção normas legais visando o atendimento humanizado das mulheres em situação de violência.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O percurso que tecemos acerca da constituição da rede de atendimento as mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo e sua configuração como política social de Estado, possibilitou analisar que a cidade foi palco de um protagonismo político feminista. A bandeira de luta de não aceitar a violência contra mulher como algo natural, deu-se em um processo que iniciou - se com práticas de combate e se constituiu em uma concepção de enfrentamento à violência contra as mulheres ampliada e articulada, sendo asseguradas pelo avanço legislativo e normativo promovido a partir da década 2000, o qual passou estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e um conjunto de ações articuladas para prevenção, combate e assistência as mulheres em situação de violência.

Com isso, identifica – se que o município alcançou certa capilaridade, atendendo a institucionalização do eixo assistência da Política Nacional, no que refere à ampliação e fortalecimento da rede de atendimento. Contudo, a ação articulada e conjunta ainda é um desafio, onde o fantasma do isolamento dos serviços perpassa, que além de não materializar a dimensão da intersectorialidade, compromete a oferta de uma assistência qualificada e integral as mulheres em situação de violência. O que evidencia a necessidade de maior investimento em formações continuadas.

Outro ponto destacado na análise é a expansão e gestão dos serviços especializados serem realizadas por dois órgãos da administração municipal, no caso a Política de Assistência Social detém a gestão considerável, sendo 15 CDCM e 5 Casa Abrigos Sigilosas. Há uma carência de estudos mais aprofundados sobre as razões que levaram a essa configuração, contudo, é possível destacar que como exposto, a garantia de recursos para manutenção e promoção de ações no enfrentamento à violência sempre foram incipiente, vindo a adquirir um orçamento mais significativo a partir de 2008, após a assinatura do Pacto.

Destaca – se que o fortalecimento dos serviços especializados no âmbito da Política de Assistência Social, relaciona – se ao fato de ser uma política de proteção social que compõe a seguridade social e se constitui em um Sistema Único de Assistência Social, o qual além de ter orçamento assegurado, também prevê o atendimento de indivíduos e



grupos em situação de violência e vínculos fragilizados por meio de seus serviços de Proteção Especial.

E por fim, outro ponto que merece consideração, são as diferentes abordagens e apreensão da violência contra as mulheres, a qual foi identificada pelo tensionamento com a perspectiva de gênero e a familista, no caso destacado da matricialidade familiar. Identificando assim, a necessidade de maior investimento em formações continuadas para materialização transversalidade de gênero. Ademais, é inegável a promoção de direito que se efetivaram as mulheres nessas últimas, principalmente ao enfrentamento à violência contra as mulheres.

## 5. REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes. A Transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM, 2004.

BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. Campos. Vinte Anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. Estudos Feministas, Florianópolis, 23 (2): 352, maio-agosto, 2015.

BRASIL. Norma técnica de uniformização: centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência. Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres, 2006.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres, 2011a.

\_\_\_\_\_. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres, 2011b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Tempos e Memórias do Feminismo no Brasil. Brasília: SPM, 2010.

BUGNI, Renata Porto. Políticas para Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal. Dissertação de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de São Paulo, 2016.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade. Campinas, V. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, 12 (1): 360, janeiro – abril, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>, acesso em 29/03/2019.





Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

IPEA. Nota Técnica. A Institucionalização das Políticas Públicas de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres no Brasil (Versão Preliminar). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2015.

LOBATO. Lenaura. Políticas sociais e modelos de bem – estar social: fragilidades do caso brasileiro. Saúde e debate. Rio de Janeiro, V. 40, Número Especial, p. 87-97, dez. 2016.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. Política Social: temas & questões, 3ed. São Paulo: Cortez, 2011, Cap. V, p. 163 – 179.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Informações sobre enfrentamento à violência contra as mulheres. Disponível em: <<https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos/informacao>>, acesso em 29/03/2019.

SCHWARCZ, Lilia Mortz e STARLING, Heloisa. Brasil: Uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SAFFIOTI. Heleieth. Gênero, Patriarcado e Violência. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de Atendimento a mulheres vítimas de violência. In: DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (Orgs). Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, p. 45-77.

SANTOS, Cecília Macdowell. Curto-Circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. Estudos Feministas, Florianópolis, 23 (2): 352, maio-agosto, 2015.

SONIA, Fleury. Capitalismo, Democracia, Cidadania – contradições e insurgências. Artigo em publicação, s/d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=17886&Id=17886>. Acesso em: 25/01/2019.