



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

O III PRÊMIO CHOPIN TAVARES DE LIMA E A CASA ABRIGO REGIONAL GRANDE ABC: AVANÇOS E DESAFIOS NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz



O III PRÊMIO CHOPIN TAVARES DE LIMA E A CASA ABRIGO REGIONAL GRANDE ABC: AVANÇOS E DESAFIOS NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

RESUMO

A Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, por meio do III Prêmio Chopin Tavares de Lima, destacou a Casa Abrigo Regional Grande ABC como um das cinco iniciativas premiadas. O texto apresentará um resumo da experiência do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, apontando aspectos da gestão cooperada e os resultados alcançados, indicando avanços e desafios a serem enfrentados. Reflete sobre a importância de uma atuação mais ativa dos municípios; do Conselho Gestor das Casas Abrigo, formado por representante das prefeituras e do consórcio, e dos grupos de trabalho contidos no Consórcio. Aponta a importância da criação de um sistema de monitoramento e avaliação, do trabalho intersetorial e articulado entre os diversos atores e a organização de política de desabrigo com diversas ações nos municípios (aluguel social, frentes de trabalho etc.).



INTRODUÇÃO

A Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão do governo do Estado de São Paulo, em 1983, criou a Rede de Comunicação de Experiências Municipais (Recem) para coletar, processar e disseminar práticas de gestão municipais e intermunicipais. A partir de 2004, também instituiu o Prêmio Chopin Tavares de Lima cujo objetivo é disseminar iniciativas dos municípios paulistas que constituam alternativas de gestão pública para os diversos setores da Administração municipal.

Em 2011, na III edição do Prêmio Chopin Tavares de Lima, foram avaliadas 204 experiências, provenientes de 174 municípios do Estado de São Paulo. As áreas com maior concentração foram as de educação; meio ambiente; assistência social; saúde e emprego, trabalho e renda. Entretanto, nos últimos anos, têm crescido aquelas vinculadas à cidadania e aos direitos humanos.

Após análise das experiências, verificação de documentos e visitas de campo, todas as participantes receberam diplomas de participação e 11, que melhor atenderam aos critérios do concurso, foram premiadas. Dentre essas, destaca-se mos a Casa Abrigo Regional Grande ABC¹.

É importante ressaltar que, desde 1983, essa é a primeira experiência que o Cepam recebe de ação municipal e intermunicipal de enfrentamento à violência contra as mulheres. Sua importância está no fato de realçar um tema que ainda é pouco assumido pelos municípios e um desafio a ser enfrentado pelos brasileiros.

O texto aqui apresentado é fruto da visita de campo realizada pela autora para avaliar a iniciativa para o III Prêmio Chopin Tavares de Lima e muitas observações constam do relatório elaborado na época. No trabalho de campo, foram entrevistados diversos atores locais, regionais e estaduais que atuam em parceria com o programa Casa Abrigo Regional, bem como analisados materiais de apoio.

¹ FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **III Prêmio Chopin Tavares de Lima** – novas práticas municipais. São Paulo, 2011. p. 25-40. Disponível em: <<http://issuu.com/cepam/docs/novaspraticasmunicipais/3>>.



O documento contextualiza o tema, por meio de um resumo da experiência do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que aponta aspectos da gestão cooperada e os resultados alcançados, indicando os avanços e desafios a serem enfrentados. Reflete sobre a importância de uma atuação mais ativa dos municípios; do Conselho Gestor das Casas Abrigo, formado por representantes das prefeituras e do consórcio, e dos grupos de trabalho que compõem o consórcio. Aponta a importância de criar um sistema de monitoramento e avaliação, de um trabalho intersetorial e articulado entre os diversos atores, e a organização de política de desabrigo com diversas ações nos municípios (aluguel social, frentes de trabalho etc.).

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E OS MUNICÍPIOS

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Convenção Belém do Pará (Convenção Interamericana para Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher) e da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

Entretanto, apenas em 2006, com a Lei Maria da Penha, foram criados mecanismos para coibir a violência doméstica e a familiar contra a mulher, estabelecendo que qualquer dessas práticas constitui uma violação dos direitos humanos. A lei colocou luz sobre o problema que sempre foi ocultado no País.

A situação começa a ser denunciada e um indicador dessa mudança é o aumento do registro de atendimentos, feitos na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (Tabela 1). De 2006 a 2010, o atendimento cresceu mais de 15 vezes.

Tabela 1: Número de atendimentos da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

Ano	Número
2006	46.423
2007	204.514
2008	271.212
2009	401.729
2010	734.416

Fonte: SPM / Elaboração Dieese. p. 280



Os números mostram que, em 2010, houve uma concentração de crimes vinculados à violência física (Tabela 2). Observou-se, ainda, que, na maioria dos casos, os filhos a presenciavam e vários sofrem violência junto com a mãe.

Tabela 2: Número de registros de informação na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 sobre a Lei Maria da Penha

Tipo de crime relatado	Total (em números absolutos)	Total (em %)
Violência física	63.831	58,8
Violência psicológica	27.433	25,3
Violência moral	12.605	11,6
Violência sexual	2.318	2,1
Violência patrimonial	1.839	1,7
Cárcere privado	447	0,4
Tráfico de mulheres	73	0,1
TOTAL	108.546	100

Fonte: SPM / Elaboração Dieese, p. 281.

Esses dados, segundo a Fundação Perseu Abramo e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), são ainda maiores: 40% das brasileiras já sofreram algum tipo de violência², sendo que 24% delas sofreram controle ou cerceamento, 24% violência física ou ameaça (à integridade física), 23% violência psíquica ou verbal, 10% sexual e 7% assédio sexual. Há, ainda, muitas mulheres que, por intimidações de diversas naturezas, não recorrem às delegacias de polícia para denunciar.

Para enfrentar a questão, a partir da década de 1990, vários municípios começaram a desenvolver políticas públicas para as mulheres. Mas, muito ainda há para se caminhar nessa institucionalização, pois apenas 18,7%³ dos municípios brasileiros têm alguma estrutura organizacional direcionada para a temática de gênero.

² FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; SESC. **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**, 2010. p. 235.

³ FUNDAÇÃO IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**, 2009. p. 110.



Em muitos, a atuação é conjunta com outros grupos (idosos, pessoas com deficiência etc.). Com relação aos que oferecem serviços às mulheres vítimas de violência, a porcentagem é bem menor. Há ainda poucas casas abrigos ou outros equipamentos para garantir a vida dessas mulheres.

Apesar da pequena porcentagem, observa-se que, no começo deste século, as temáticas de gênero, dos direitos humanos, da cidadania das mulheres, passaram a fazer parte da agenda de algumas localidades como estratégias para a promoção do desenvolvimento local.

O processo é recente, ainda há muita resistência às políticas públicas de gênero, os serviços são insuficientes para atender à demanda, e as iniciativas são pouco sistematizadas. Para implementá-las, é necessário o envolvimento de todas as áreas, o que nem sempre é fácil. Algumas experiências buscam formas cooperadas de prestação de serviço, considerando que a atenção integral às mulheres requer atuação transversal e transcende as fronteiras municipais.

A solução microrregional é uma opção para os municípios paulistas, pois 71% têm até 30 mil habitantes e respondem por 11% da população estadual (Tabela 3). Essa distribuição indica que nem todas as localidades podem resolver todos os problemas. Muitos desafios devem ser enfrentados de forma articulada e integrada, racionalizando os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e materiais.

Tabela 3: Distribuição dos municípios paulistas, por porte populacional e população

Faixa populacional (hab.)	Número de municípios	%	População (hab.)	%
0 a 10.000	279	43	1.374.057	3
10.001 a 30.000	179	28	3.167.236	8
30.001 a 50.000	64	10	2.545.681	6
50.001 a 100.000	48	7	3.352.637	8
100.001 a 500.000	66	10	13.340.269	32
mais de 500.000	9	1	17.472.280	42
TOTAL	645	100	41.252.160	100

Fonte: IBGE, 2010.



O consórcio intermunicipal, ou público, é um arranjo organizacional que permite a associação de municípios na busca de solução de problemas comuns. Tem-se mostrado como um instrumento para viabilizar políticas públicas. Neste texto será apresentado o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a rede de proteção às mulheres, com destaque para o Programa Casa Abrigo Regional.

O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC

Fruto de parceria entre os Municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, o consórcio abrange uma população de 2.570.477 habitantes (Tabela 4).

Tabela 4: Municípios do consórcio intermunicipal grande ABC e população

Municípios	População	%
Diadema	388.898	15,13
Mauá	422.398	16,43
Ribeirão Pires	113.902	4,43
Rio Grande da Serra	44.669	1,74
Santo André	678.957	26,41
São Bernardo do Campo	771.543	30,02
São Caetano do Sul	150.110	5,84
TOTAL	2.570.477	100,00

Fonte: Fundação Seade, 2011.

Criado em 1990, como uma associação civil de direito privado, atua como articulador de políticas públicas setoriais. Adequou-se, em 2010, à nova Lei de Consórcios Públicos (Lei federal 11.107/2005) e ao Decreto federal 6.017/2007 que a regulamenta, transformando-se em entidade pública e integrando a administração indireta dos municípios consorciados.



Tem como finalidades representar o conjunto dos entes que o integram, em matéria de interesse comum; implementar iniciativas de cooperação entre o conjunto dos entes para atender às suas demandas e prioridades para proporcionar o desenvolvimento regional da Região do Grande ABC; promover formas articuladas de planejamento ou desenvolvimento regional; definir e monitorar uma agenda regional voltada às diretrizes e prioridades para a região; entre outras⁴.

A estrutura administrativa é composta por Assembleia Geral, Conselho Consultivo e Secretaria Executiva. Há 26 Grupos de trabalho (GT), compostos por gestores que articulam e apoiam as políticas públicas.

O consórcio é financiado basicamente por recursos municipais, mas pode firmar convênios com outras esferas de governo e instituições. O orçamento anual é de R\$ 4.680.338,69⁵. Os municípios participam com 0,1% de sua arrecadação líquida, segundo a direção do consórcio. Anualmente, é formalizado um contrato de rateio, entre o consórcio e cada município, que define a contribuição mensal.

O PROGRAMA CASA ABRIGO REGIONAL

Histórico

O combate à violência doméstica era uma reivindicação do movimento de mulheres do Grande ABC desde a década de 1980. Na gestão de 1989-1992, o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, cria uma Casa Abrigo para atender as mulheres do seu município. A unidade é fechada em 1993⁶. Em 1991, é construído o primeiro Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Diadema e, em 1998, em Santo André. Nos anos de 2000 e 2001, há um acordo informal entre três prefeituras e a Casa Abrigo de Santo André para atender a região.

Em 2003, é lançado o Plano Regional de Prevenção e Combate à Violência da Mulher. Uma Casa Abrigo regional passa a ser reivindicada pela Frente Regional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no ABC. Surge, então, a proposta da Casa Abrigo de Santo André ser gerenciada pelo consórcio.

⁴ CONSÓRCIO Intermunicipal Grande ABC. **Estatuto do consórcio intermunicipal grande ABC**, art. 3.

⁵ Id. **Orçamento para 2011**. Santo André, 2011.

⁶ Id. **Projeto** - Implantação da casa abrigo regionalizada. Santo André, 2003. p. 2.



A gestão cooperada é aprovada, em 2003, pelo Conselho de Municípios⁷, órgão máximo de deliberação do consórcio, constituído pelos prefeitos da região. Um processo seletivo serve para escolher a organização não governamental Fala Mulher como executora do programa.

Em 2004, a Casa Abrigo começa a funcionar e cinco municípios participam do programa (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Santo André). Segundo os gestores, é o primeiro sistema de abrigamento que permite a manutenção da mulher, vítima de violência doméstica, com seus filhos. Esse diferencial propicia-lhe mais segurança emocional, fator vital para sua emancipação e ruptura de vínculo com o agressor.

No mesmo ano, é criado, no consórcio, o Conselho Gestor das Casas Abrigo, formado por representantes das prefeituras e do consórcio, que disciplinam, fiscalizam e aprovam as contas da entidade executora do programa.

Em 2006, Santo Bernardo do Campo e São Caetano do Sul entram para o programa. É construída a segunda Casa Abrigo com recursos federais e ampliado o atendimento. Um convênio permite equipar as duas unidades e adquirir um micro-ônibus para o transporte das mulheres e seus filhos.

Após 60 meses do convênio com a ONG Fala Mulher, o consórcio faz novo processo licitatório⁸. Em 2009, a Associação Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde é selecionada para executar as ações das Casas Abrigo e firmado um convênio com o plano de trabalho a ser desenvolvido.

A iniciativa

O programa Casa Abrigo Regional é uma iniciativa do consórcio que assegura a proteção imediata e eficaz à mulher em situação de risco de morte nos casos de violências doméstica e familiar. Abrange duas unidades (Casa 1 e 2) que oferecem moradia segura e sigilosa, por seis meses⁹, afastando as mulheres e seus filhos do agressor.

⁷ Id. **Ata da 114ª reunião ordinária do conselho de municípios**. Santo André, 5/5/2003.

⁸ Foi aberto edital de cadastramento e habilitação, seleção, julgamento de plano de trabalho e visita às instituições.

⁹ O tempo pode ser expandido de acordo com a necessidade e situação de cada mulher.



Busca resgatar a dignidade e garantir as integridades física e psicológica daquelas que não têm condições de se abrigarem em casa de amigos ou parentes. Com ações transversais de diversas políticas públicas, volta-se para o resgate da autoestima, seu fortalecimento e reintegração social e econômica, e para o rompimento do ciclo de violência.

O trabalho envolve prevenção, assistência e combate à violência. São disponibilizados serviços integrados (psicológico, médico, jurídico e educacional) para reestruturar emocionalmente as mulheres, proporcionando-lhes reorientação e reestruturação da sua vida. Há ações de serviço social e socioeducativas; atendimento psicossocial; oficinas ocupacionais, culturais e recreativas; trabalho educacional com as crianças e contato permanente com a rede de serviços. As atividades são gratuitas e visam a garantir os direitos desse público (escolaridade, saúde, trabalho e profissionalização, moradia, creche etc.). Também é estimulado o desenvolvimento da consciência crítica quanto à discriminação sociocultural da mulher na sociedade, ao resgate da dignidade da pessoa humana e à conscientização de seus direitos de cidadã.

O programa é acompanhado e fiscalizado por gestores dos sete municípios participantes. Assim, otimizam-se as ações, racionalizando os custos e proporcionando melhor qualidade dos serviços prestados.

A iniciativa faz parte da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência da Região, que é composta por serviços governamentais e não governamentais. Entre os equipamentos públicos, há Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, serviços e coordenadorias municipais (da mulher, saúde etc.), assessorias jurídicas, Centros de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), delegacias especializadas, Defensorias Públicas, Ministério Público, Judiciário e duas Casas Abrigo geridas pelo consórcio.

O trabalho é potencializado por enfrentar o fenômeno complexo da violência contra as mulheres com ações intersetoriais, que envolvem diversas áreas (saúde, educação, assistência social, geração de renda, justiça, segurança pública, cultura, entre outras) e instituições.



Beneficiários

As beneficiárias são mulheres e seus filhos menores de 18 anos do Grande ABC¹⁰, vítimas de violência doméstica e familiar, em que há comprovado risco de morte, ou dano à integridade física e psicológica, que não possuem alternativas de moradia ou de abrigo em casa de parentes ou amigos. A maioria delas tem menos de 30 anos.

No início do programa, em 2004, havia sete mulheres e 16 filhos, em uma Casa. Na visita de campo realizada em setembro de 2011, havia 41 pessoas abrigadas, dentre as quais oito mulheres e 12 filhos, na Casa 1; e sete mulheres e 14 filhos, na Casa 2. Neste número, está incluída uma mulher de outra região.

GESTÃO DAS CASAS ABRIGO

O consórcio gerencia as casas e é responsável pelas políticas afirmativas do programa, visando a atingir as metas com qualidade. O GT Gênero estabelece as diretrizes da política e conta com o apoio dos GTs de Assistência Social e de Direitos Humanos¹¹.

O programa é coordenado pelo Conselho Gestor da Casa Abrigo do Consórcio, cujas atribuições são garantir e zelar pela natureza e pelos objetivos do convênio firmado com a entidade; analisar, avaliar e recomendar o orçamento; avaliar as ações das casas, conforme os objetivos e planos de metas; entre outras¹².

Também responde pela conferência e aprovação das prestações de contas mensal e anual, feita pela entidade conveniada. A Associação Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, uma ONG de assistência social e atendimento à saúde, de defesa e promoção de direitos das mulheres e de capacitação profissional, gerencia o programa por meio de um convênio. Sua missão é contribuir

¹⁰ As casas participam da rede de Casas Abrigo. Quando uma mulher de outra região do Estado necessita de vaga para garantir a sua segurança e houver vaga na localidade, as Casas Abrigo do Consórcio estão abertas.

¹¹ As ações estratégicas do GT de Gênero, para 2011 são: criar lei de aluguel social em todas as cidades para as mulheres em processo de desabrigamento; criar programa regional de auxílio financeiro para desabrigamento das Casas Abrigo; instalar a primeira Casa de Passagem para as mulheres em situação de violência; criar campanha para efetivar a Lei 11.340; elaborar Plano Regional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres; entre outras.

¹² Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. **Termo de instalação do Conselho Gestor Casa Abrigo Regionalizada do Grande ABC**. Santo André, 8 out. 2004.



para a atenção integral da mulher, a afirmação dos seus direitos sexuais e reprodutivos e para o combate a toda forma de violência e discriminação¹³.

A Associação coordena e executa ações de políticas públicas nas duas casas, e administra os recursos disponibilizados pelo consórcio. Faz o acolhimento das mulheres e seus filhos, presta apoio psicológico, atendimento jurídico, orientação individual e familiar, e os encaminhamentos. Fornece também documentação pessoal, oferece atividades socioeducativas, e de preparação e capacitação para o mercado de trabalho, entre outras atividades.

As mulheres em situação de violência, que sofrem risco de vida e necessitam de abrigo são encaminhadas pelos Centros de Referência municipais, pelas Delegacias da Mulher ou pelo Creas. O abrigo é visto como a última medida de proteção e as equipes locais sempre buscam outras alternativas.

O período de permanência na casa não deve exceder a seis meses. Em alguns casos, em função da necessidade da mulher, o prazo pode ser expandido¹⁴.

A mulher e seus filhos, ao chegarem à casa, recebem um *kit* com produtos de banho, lençóis, travesseiros, toalhas, roupas e orientações sobre o funcionamento do programa. Alguns dias após a entrada, é feito um processo de escuta e preenchida a ficha social da mulher¹⁵ e dos filhos¹⁶, os quais, depois, são encaminhados para a avaliação de saúde. As abrigadas são responsáveis pela limpeza da casa e todas as atividades são gratuitas.

A partir das informações, é possível tipificar as violências sofridas, organizar estratégias e um plano de emancipação, direcionando-as a programas específicos. O acolhimento varia de um a dois meses e, nesse período, são buscadas medidas de proteção e ações socioeducativas adequadas. No primeiro mês, as mulheres permanecem na casa. Após esse período, podem sair das dependências para participar de atividades ou tratar de seus assuntos.

¹³ COLETIVO FEMINISTA SEXUALIDADE E SAÚDE. **Estatuto social**. Art. 2º, 2010.

¹⁴ Quando o caso ultrapassa os seis meses, o Conselho Gestor, ou o GT de Gênero, do Consórcio, discute a situação com a Associação Coletivo. Há um caso de mulher abrigada há três anos, por estar em tratamento de câncer e a equipe não ter conseguido um familiar ou amigo para cuidar dela.

¹⁵ Procedência do caso, órgão responsável pelo encaminhamento, dados (nome, identidade, data de nascimento, estado civil e situação conjugal, religião etc.), situação de saúde (problemas, tratamento médico, sintomas etc.), situação econômica, programas sociais em que está inserida, situação habitacional, dados do agressor, situação de violência (tipo, tempo, violência familiar etc.), situação jurídica (Boletins de Ocorrência feitos, antecedentes criminais do agressor, existência de advogado, interesse em representar o agressor, processos etc.) e composição familiar.

¹⁶ Nome de cada filho, com data de nascimento, filiação, sexo, cor, documentação, escolaridade etc.



As abrigadas são inseridas em programas de benefícios ou de transferência de renda; em atendimento psicológico; em oficinas de capacitação, cursos ou em escolas; em processo seletivo para frente de trabalho, entre outras medidas. A equipe busca matricular as crianças em escolas da região. O programa providencia o transporte sigiloso dos filhos, visando à sua segurança. Há acompanhamento psicopedagógico por profissional da casa.

Em todos os momentos, há acompanhamento, individual e em grupos, das mulheres, pela equipe técnica. Cada caso é discutido com os profissionais das casas e, se necessário, com a supervisão da Associação Coletivo, com o Conselho Gestor ou o GT de Gênero.

A equipe do programa mantém contato mensal com o órgão de referência municipal que realizou o encaminhamento, visando discutir o caso e a continuidade das ações, quando houver o desabrigamento. Também é realizada uma reunião mensal entre a equipe da Associação Coletivo e o GT de Gênero e o Conselho Gestor. A cada 15 dias, o Conselho Gestor visita cada Casa. Após o desabrigamento, as mulheres são acompanhadas pelos serviços municipais (Centro de Referência, Cras ou Creas).

As instalações das casas abrigo

O programa está estruturado em duas casas simples, que foram adaptadas e ficam próximas a outras residências, em dois municípios da região. Possuem quartos, banheiros, sala com televisão, cozinha, lavanderia, área de serviço, sala de atividades pedagógicas e refeitório. Em cada quarto, com beliches e armários simples, podem ficar até três famílias, de acordo com o número de filhos. Há um sistema de câmeras, nas duas casas.

O telefone, sem identificação, permite o contato da equipe técnica com os parceiros, e ligações das mulheres para seus familiares, após um mês de abrigamento. Todas conhecem o número, o que permite que as usuárias contatem a casa em casos de emergência ou de outras ocorrências.

Na sala de atividades pedagógicas, há brinquedos, espaço para reforço escolar e é desenvolvido um projeto lúdico-pedagógico direcionado às crianças.



Uma Casa Abrigo possui espaço livre para as crianças brincarem em um parquinho infantil e horta, mostrando melhor adequação da instalação. São ofertadas cinco refeições diárias, balanceadas e de boa qualidade, a todos os que nela residem e aos funcionários.

Hoje, cada casa tem capacidade máxima para 20 pessoas, entre mulheres e filhos. É assegurada, no mínimo, uma vaga para cada município do consórcio.

A equipe técnica

O consórcio reservou uma técnica para o programa e os demais funcionários são demandados conforme a necessidade. O GT de Gênero é composto por sete pessoas: uma de cada município consorciado e seus respectivos suplentes. O Conselho Gestor é formado por representantes dos sete municípios e um do consórcio.

A equipe da Associação Coletivo é registrada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e possui os encargos pagos pela instituição e fiscalizados pelo consórcio. É multidisciplinar e possui uma coordenadora-geral do programa e, em cada Casa, há uma coordenadora, uma psicóloga, uma assistente social, cinco educadoras sociais e uma auxiliar de serviços gerais. Há dois motoristas que atendem as casas. A partir de setembro de 2011, uma guarda municipal à paisana passou a atuar em uma das unidades.

A supervisão mensal da Associação Coletivo permite a escuta e reflexões sobre intervenções mais adequadas, a padronização de procedimentos e outros assuntos de interesse dos técnicos. Semanalmente, em reuniões, são discutidos casos e procedimentos com a equipe técnica. Quando necessário, podem ocorrer diariamente.

É incentivada a participação dos técnicos da Associação Coletivo em eventos e redes, de forma a permitir a troca de experiências com outras instituições que atuam com a temática de gênero e o enfrentamento à violência. Todos os envolvidos com o programa são comprometidos com a causa e buscam alternativas para as mulheres abrigadas.



Parcerias

Há uma rede de parcerias do programa com órgãos do Poder Público, instituições da sociedade civil e empresas. Além da Associação Coletivo, as prefeituras são as parceiras que demonstram vontade política de enfrentar o problema. As mulheres são atendidas por diversos serviços municipais. Os equipamentos de saúde (Unidades Básicas, Centro de Atenção Psicossocial - Caps, Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas - Caps-AD, clínicas etc.) e os Centros de Referência, Creas e Cras, são aqueles com mais articulação.

Outras secretarias colaboram, como a de Educação (municipal ou estadual), fornecendo vagas em escolas; as de Emprego e Geração de Renda, e as de Obras. Os Conselhos Tutelares são acionados quando o direito dos filhos é violado.

As Prefeituras de Diadema e Santo André destacam-se no apoio ao programa, pois, além da oferta de serviços, pontuam a situação de vulnerabilidade das mulheres abrigadas no processo seletivo do aluguel social. Esse recurso assistencial é mensal e destina-se a atender, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia. Concedido por seis meses, o subsídio pode ser prorrogável, de acordo com a situação de vulnerabilidade. Santo André também se diferencia, permitindo a participação das mulheres (com pontuação específica) no processo seletivo para as frentes de trabalho.

Várias instituições da sociedade civil apóiam o trabalho, como a Frente Regional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, as Promotoras Legais Populares, a Assistência Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Centro Regional de Atenção aos Maus-Tratos na Infância (Crami), o Serviço Social do Comércio (Sesc), entre outras. Há também parceria com a Universidade Metodista de São Bernardo do Campo e o apoio em atividades esporádicas da sociedade civil e de empresas (doação de alimentos, apoio às festas etc.).

Em 2011, o consórcio firmou parceria com as tintas Coral para formar as abrigadas em técnicas de pintura e elas próprias pintarão as casas. Também está negociando, com o Estado, apoio ao Programa Regional de Desabrigamento.



Custo do programa

O programa é mantido com verba dos municípios, que é repassada ao consórcio. O valor de cada município é proporcional à sua arrecadação líquida e os repasses totalizam R\$ 84.824,38 por mês (Tabela 5). Esse valor corresponde a cerca de 20% do orçamento do consórcio, constituindo o principal repasse.

Tabela 5: Repasse mensal dos municípios às Casas Abrigos

Municípios	Valores	%
Diadema	10.057,64	11,86
Mauá	7.214,40	8,51
Ribeirão Pires	2.228,90	2,63
Rio Grande da Serra	6.670,96	7,86
Santo André	17.445,31	20,57
São Bernardo do Campo	29.558,58	34,85
São Caetano do Sul	11.648,59	13,73
TOTAL	84.824,38	100,00

Fonte: Contratos de Programas, cláusula 5ª, 2010.

Do total arrecadado, o consórcio repassa R\$ 72 mil à Associação Coletivo. Os R\$ 12.824,38 restantes, ficam como fundo de caixa para investimentos (reformas, compras de equipamentos etc.) ou outra necessidade.

RESULTADOS E DESAFIOS

O resultado mais visível do programa são as vidas preservadas. Muitas mulheres conseguiram se reestruturar, ingressar no mercado de trabalho e se tornaram chefes de família. Outras tiveram oportunidade de voltar para seu lugar de origem, longe do agressor, e recomeçar vida nova.



Aproximadamente 500 pessoas (mulheres e filhos) passaram pelas casas¹⁷, foram orientadas sobre seus direitos e saíram da vulnerabilidade. As equipes do consórcio, da Associação Coletivo e da rede destacam que poucas mulheres retornam para o agressor.

As gestoras informam que, em uma das unidades, o retorno ao agressor é de 2%. Das mulheres que saem das casas, 75% constroem novos projetos. Para uma análise mais fidedigna, é necessário que a equipe do consórcio construa um sistema de informações que permita sistematizar e criar indicadores para as duas casas, bem como acompanhar as mulheres em um horizonte temporal mais longo e checar as informações.

A equipe respeita a singularidade de cada caso, acompanha, e busca ações para cada mulher ou família, além de manter sigilo do endereço das casas e da identidade das usuárias. A convivência em grupo, a qualidade e a humanização do atendimento e a reflexão sobre a sexualidade de cada uma também são aspectos vistos como um diferencial.

Destaca-se, ainda, o trabalho intersetorial para superar a situação de violência e auxiliar na reconstrução da vida das mulheres com a garantia de liberdade e respeito. A busca de parcerias é uma preocupação constante da equipe que, muitas vezes, possui recursos limitados para atender a toda a demanda.

Outro resultado são os eventos, as palestras e campanhas que têm mobilizado o Poder Público e a sociedade civil. Várias atividades são promovidas visando à capacitação de técnicos para que atuem na temática, bem como a sensibilização da sociedade sobre a relevância das informações como instrumento de transformação da cultura vigente.

A procura por detalhes do programa, para ser implantado em outros estados ou países, destaca a seriedade da metodologia do trabalho. A experiência foi visitada por equipes de Minas Gerais, Chile e Moçambique.

¹⁷ CONSÓRCIO intermunicipal grande abc. **20 anos**. Santo André. p. 22



Considerando-se a magnitude e a complexidade do problema, a Rede Regional de Proteção à Mulher foi instalada e consolidada em pouco tempo, envolvendo ações como a prevenção, promoção e garantia de direitos. O conceito de serviços foi ampliado e as Casas Abrigo são uma parte da rede. O foco em gênero e violência começa a fazer parte da agenda local e a região inova ao oferecer não apenas as Casas Abrigo, mas uma rede de atendimento. Sabe-se que é necessário ampliar os serviços, mas muito se avançou no processo de construção.

Com a implementação inovadora do programa, ao surgirem problemas, novos planos foram adotados para solucioná-los. A estratégia de romper com os interesses de diversas políticas, em favor das mulheres, por exemplo, tem sido trabalhada com os atores regionais. Os desafios atuais referem-se à atuação de forma integral e participativa, ao financiamento e ao enfrentamento das violências que se sobrepõem, também chamadas de cruzadas (violência urbana, contra as mulheres, os negros etc.). O crescimento do tráfico e sua correlação com a violência exigem novas abordagens e capacidade do programa de readequar-se às novas demandas.

A violência contra a mulher e de gênero perpassa as mais diversas políticas públicas setoriais. Apesar de garantidos diversos direitos, ainda há dificuldade na efetivação do atendimento jurídico, do acesso à educação, à saúde mental, e das políticas de empregabilidade e moradia, fatores vitais para a emancipação das mulheres.

Observa-se, ainda, o acesso diferenciado às políticas públicas nos municípios. Apenas Santo André possui programa de frente de trabalho que prioriza esse público, enquanto Diadema e Santo André oferecem o aluguel social.

Alguns gestores avaliam a necessidade de construir uma Casa de Passagem ou ampliar as unidades do programa em função da demanda. Os dados levantados por uma das casas mostram a adequação da Casa de Passagem, pois muitas mulheres ficam menos de um mês abrigadas e conseguem se transferir para a casa de familiares ou amigos (Gráfico 1).



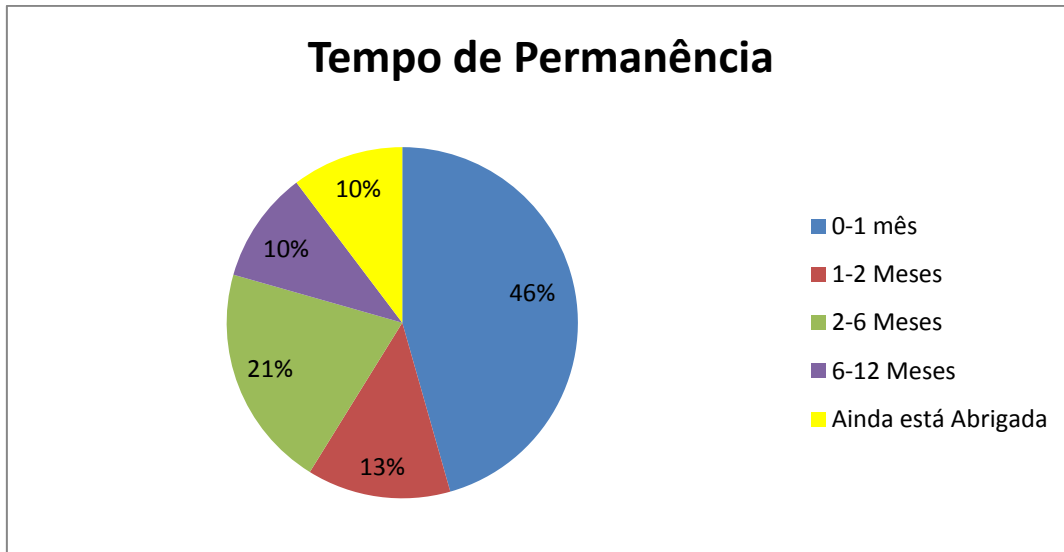


Gráfico 1: Tempo de permanência das mulheres abrigadas na Casa 1 (2009 a 2011)

Fonte: Associação Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, Casa 1, maio de 2009 a setembro de 2011

É necessário, ainda, fazer cumprir a Lei Maria da Penha e alterar a Lei de Execuções Penais, para permitir que o juiz determine o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação. Garantir que a mulher fique em sua casa e o agressor se afaste é um desafio não apenas da região do ABC.

É fundamental a estreita articulação entre as políticas públicas e a capilaridade dessas ações. A proposta de uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres deve ocorrer em todos os níveis de governo e com a participação da sociedade. O trabalho deve ir além das ações do Poder Público. É necessário fortalecer a rede de proteção às mulheres.

O desabrigo humanizado é o atual desafio do programa. O rompimento do ciclo da violência exige que as mulheres conquistem as independências econômica e psicológica do agressor. A atenção maior às desabrigadas e o acompanhamento sistemático após a saída das casas, são imprescindíveis. É necessário que os municípios monitorem cada mulher desabrigada até a sua emancipação.

Outro ponto a ser aprimorado é a criação um sistema integrado de informações que permita o monitoramento e a avaliação sistemática das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. A Associação Coletivo cadastra as



ações direcionadas mensalmente a cada mulher e informa ao consórcio, mas não possui dados integrados de cada mulher e seus filhos, por casa, e para o programa como um todo. Também não há informações organizadas após o desabrigamento. A composição de uma base de dados é fundamental para acompanhar as iniciativas, avaliar os resultados e aprimorar os processos. É necessário conhecer os dados regionais e utilizá-los para reduzir os índices de violência contra as mulheres, promovendo a mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz¹⁸.

O consórcio possibilita o trabalho compartilhado, a fiscalização das ações e dos gastos públicos. O trabalho em rede da Casa Abrigo é um avanço e pode ser replicado para outras localidades, bem como dentro do próprio consórcio (compra compartilhada de medicamentos ou insumos diversos, prestação de serviços na área da saúde, entre outros) sob a supervisão e monitoramento dos Conselhos Gestores. É importante ressaltar que esse é o único contrato de programa existente no consórcio.

O Programa Casa Abrigo Regional Grande ABC é exemplo de um movimento novo que possibilita o atendimento a um número maior de mulheres, com economia, garantindo transparência e publicidade do Poder Público.

CONCLUSÕES

O enfrentamento à violência contra a mulher na região do ABC segue os princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O consórcio e os municípios que o compõem visam a implementação de políticas amplas e articuladas que deem conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas dimensões¹⁹.

¹⁸ POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. p. 35

¹⁹ *Ib.* p. 25.



O consórcio, com todas as dificuldades postas pela temática, pretende concretizar uma ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros) para atuar na prevenção, assistência e garantia de direitos das mulheres. O programa mostra que é possível realizar um trabalho em rede, e superar a desarticulação e a fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada de diferentes áreas governamentais²⁰.

As campanhas realizadas para prevenir e romper a cultura existente garantem o atendimento humanizado e qualificado, por meio de serviços especializados (Casas Abrigo, Centros de Referência etc.) às mulheres em situação de violência. Trabalham na constituição de uma rede e já avançaram na integralidade do atendimento, mas a garantia de serviços e programas que contemplem todos os direitos das mulheres ainda é um desafio.

O Programa Casa Abrigo Regional segue as Diretrizes Nacionais de Abrigamento voltadas aos princípios da igualdade e respeito à diversidade, autonomia das mulheres, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, participação, e controle social.

É necessário ainda avançar para garantir as medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha (as que obrigam o agressor – art. 22, e aquelas destinadas à ofendida – arts. 23 e 24). Tais medidas são fundamentais para garantir os direitos das mulheres e ampliar o seu acesso à rede de atendimento especializada, que inclui desde o acolhimento psicossocial e jurídico até o abrigamento com a inclusão de seus filhos, nos casos de grave ameaça e risco de morte²¹. As Casas Abrigo são uma alternativa para prover, de forma provisória, a proteção às mulheres em locais seguros. Entretanto, pouco tem atuado com o agressor.

²⁰ *Ib.* p. 29.

²¹ Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência. p. 11.



Nesse contexto, é possível aprender com a experiência do Consórcio do Grande ABC. Cada local pode considerar os equipamentos existentes e formar uma rede articulada de proteção e promoção às mulheres. Em municípios pequenos, devem ser potencializados os serviços do Cras, Creas, ou de saúde, destinados à mulher vítima de violência. Os Centros de Referência podem ser formados em consórcios. Em municípios maiores, podem ser criados os Centros de Referência ou utilizadas outras ações especializadas.

O processo de cooperação intermunicipal é reaplicável e está ao alcance dos municípios pequenos, médios ou grandes. O Programa Casa Abrigo Regional do Grande ABC compõe uma estratégia de desenvolvimento regional e resgata a cidadania de muitas mulheres.



REFERÊNCIAS

COLETIVO FEMINISTA SEXUALIDADE E SAÚDE. **Estatuto social**. Art. 2º, 2010.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Termo de instalação do conselho gestor casa abrigo regionalizada do grande ABC**. Santo André, 8 out. 2004.

_____. Grupo de Trabalho Combate à Violência contra a Mulher. **Projeto – Implantação da Casa Abrigo Regionalizada**. Santo André, 2003. 10 p.

_____. **Estatuto do consórcio intermunicipal grande ABC**. Santo André, 2010.

_____. **Orçamento para 2011**. Santo André, 2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Ata da 114ª reunião ordinária do conselho de municípios**. Santo André. 5 maio 2003.

_____. **20 anos**. Santo André. p. 22

DIEESE. **Anuário das mulheres brasileiras**. São Paulo: Dieese, 2011.

DIRETRIZES NACIONAIS PARA O ABRIGAMENTO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLÊNCIA. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011. 44 p.

FUNDAÇÃO IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**, 2009. p. 110

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; SESC. **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**, 2010 p. 235. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br/sites/default/files/pesquisaintegra.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **III Prêmio Chopin Tavares de Lima** – novas práticas municipais. São Paulo, 2011. p. 25-40.

MANUAL LEI MARIA DA PENHA. **Lei nº 11.340/2006**. 60 p.

PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2010. 52 p.

POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acesso em: 1º maio 2012.



AUTORIA

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz – Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: mcmcruz@sp.gov.br; carminhameirelles@gmail.com

