

# A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero

## The social struggle for feminist policies: Social movements and the implementation of gender policies

*Marina Carvalho Marcelli Ruzzi<sup>1</sup>*

**Resumo:** Em políticas que envolvam problemas complexos com alto impacto social, tem havido um movimento cada vez mais amplo de aproximação entre as gestões implementadoras e os movimentos sociais. Neste artigo buscou-se analisar de que forma as ideias dos movimentos sociais de mulheres moldaram e impactaram a implementação de políticas de gênero. Para esse estudo, foi selecionada uma política de nível local: o Programa Casa Abrigo Regional, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, no período de 2003-2016, que é essencialmente intersetorial, levando em consideração seus atores, os recursos envolvidos, espaços institucionais e espaços de articulação. Desse modo, a partir do estudo de um problema social específico, visa-se decantar analiticamente quais são as dimensões que facilitam e dificultam a sua implementação, bem como quais os repertórios utilizados para garantir a difusão e a implementação de políticas nos desenhos almejados pelos movimentos de base.

**Palavras-chave:** Movimentos sociais; Implementação; Políticas públicas; Análise cognitiva; Mulheres.

**Abstract:** In public policies dealing with complex problems with high social impact, there has been an increasingly broad movement of approximation between implementing organizations and social movements. This dissertation sought to analyze how the ideas of women's social movements shaped and impacted the implementation of gender policies. For this study, two local-level policies were selected, establishing a comparison between the Conexão Mulher Program, from the municipality of São Paulo, during the period 2013-2016, which presents a

---

<sup>1</sup> Advogada formada pela Universidade de São Paulo (USP), mestra em Gestão de Políticas Públicas na mesma instituição. E-mail: [marina.ruzzi@usp.br](mailto:marina.ruzzi@usp.br)

transversal perspective and the Regional Shelter Program of the Consortium Intermunicipal of the Great ABC, in the period of 2003-2016, which is essentially intersectoral, taking into account its actors, the resources involved, institutional spaces and spaces of articulation. Thus, based on the study of a specific social problem, in two distinct implementation arrangements, the aim is to analyze analytically the dimensions that facilitate and hinder its implementation, as well as the repertoires used to ensure dissemination and implementation of policies in the designs sought by the grassroots movements.

**Keywords:** Social movements; Implementation; Public policies; Cognitive analysis; Women.

### **1. Introdução**

Os movimentos sociais de mulheres, atuantes de maneira mais contundente no Brasil desde a década de 1970, conseguiram incluir na agenda de diversos níveis de governo parte de suas reivindicações. Diante dessas pressões, o Estado vem buscando elaborar políticas que reconheçam a desigualdade de poder entre homens e mulheres, por meio de considerações de seu impacto diferenciado, e que busquem ações específicas voltadas ao fortalecimento das mulheres que, enquanto coletivo social, estão em condições subordinadas na sociedade (SÃO PAULO, 2004). A questão que permeia esta pesquisa, no entanto, é o que de fato é implementado e de que maneira isso é feito.

Para além de garantir que a agenda dos movimentos seja inserida nas agendas de governo, uma das principais reivindicações dos movimentos é lutar contra a falta de efetividade em políticas de gênero, que frequentemente recaem em problemas de descontinuidade, ao sabor de gestões que não priorizam suas temáticas. Mapear quais são as iniciativas dos movimentos sociais que contribuem para a implementação efetiva de políticas de gênero pode ajudar a dar destaque a essas estratégias e viabilizar ainda outras políticas em nível local.

Antes de adentrar na análise específica do caso escolhido, faz-se necessário contextualizar os grupos e movimentos sociais que compuseram essas reivindicações e, conseqüentemente, a estruturação que os programas assumiram. Assim, após uma breve recapitulação acerca da história dos movimentos feministas brasileiros, tecem-se algumas notas sobre os principais grupos envolvidos, a fim de

mapear suas principais ideias e valores que transitaram pelas gestões elencadas.

É importante destacar que há grande pluralidade de movimentos, convicções, estratégias e, portanto, feminismos. Entretanto, ainda que tão diferentes em suas trajetórias, esses movimentos se unificam ao direcionar o foco para a situação das mulheres e a necessidade de mudança, rumo a uma realidade mais igualitária; mostrando sua vitalidade e enorme força de propagação de ideias libertárias e igualitárias e o poder social das mulheres em luta por esse ou aquele direito social (COSTA, 2004).

Embora o feminismo comporte uma pluralidade de manifestações, ressaltar suas particularidades de articulação com o momento histórico e político no qual se desenvolveu e os passos que veio a tomar nos contextos locais específicos é uma das formas de pensar o legado desses movimentos sociais, que marcaram uma época, diferenciaram gerações de mulheres e modificaram formas de pensar e viver. Seus impactos foram sentidos tanto no plano das instituições sociais e políticas, como nos costumes e hábitos cotidianos, ao ampliar definitivamente o espaço de atuação pública da mulher, com repercussões em toda a sociedade brasileira (SARTI, 2004, p. 36).

Como nossa análise foca-se nas relações e trânsitos de ideias entre os movimentos mais atuais e as gestões que recepcionaram (ou não) suas agendas, contextualizar suas origens é um passo essencial.

## **2. Movimento; feminista; do ABC paulista**

Graças à grande força dos movimentos sindicalistas da região do ABC Paulista, em decorrência das diversas fábricas lá instaladas e à articulação de centrais sindicais, como a CUT<sup>2</sup>, e de partidos políticos, como o PT, os movimentos sociais de minorias na região tiveram muito espaço e inspiração para se desenvolverem.

Em decorrência da articulação que as mulheres já vinham desenvolvendo na região, não admira que a primeira iniciativa municipal no campo da

---

<sup>2</sup> Central Única dos Trabalhadores

institucionalização de políticas públicas para as mulheres no Estado de São Paulo tenha ocorrido em Santo André no ano de 1989, com a constituição da Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM), durante o primeiro mandato de Celso Daniel. Essa foi criada em um contexto de reabertura democrática, em que havia um pouco mais de condições para participação cidadã e as iniciativas de políticas dessa natureza. Inicialmente a ADM era subordinada diretamente ao gabinete do prefeito, fazendo parte do primeiro escalão, possuindo autonomia decisória para a formulação, implementação e articulação de políticas públicas com o recorte de gênero, bem como participação no planejamento do governo (PMSA, 1989).

Nas palavras de Ivete Garcia, a então assessora, sindicalista da CUT, que foi chamada para compor a pasta:

O Celso [Daniel] era candidato e pediram para dar uma força no negócio de mulheres. A gente montou um panfleto bem pequenininho sobre políticas públicas, que tinha delegacia da mulher, casa abrigo, creche, programa de saúde. A gente nem sabia o que era, foi de ouvir falar. Aí fizemos a passeata de 500 mulheres de apoio ao Celso e quando terminou tudo ele fez o convite para eu coordenar a assessoria da mulher (GARCIA, 2011 apud PAPA, 2012, p. 71).

Nesse cenário de restrição de intervenção política, a ex-assessora Ivete Garcia, a partir da mobilização dos grupos de mulheres articulou um movimento que foi então chamado de Fé-minina (DENÚBILA, 2015, p. 65). Conjuntamente a esse movimento, Garcia começou a promover a organização de mulheres na região e a fazer reivindicações para o executivo local de políticas para a superação das desigualdades entre homens e mulheres e serviços de atendimento às mulheres.

Foi a partir dessas reivindicações, que surgiu o I Encontro de Mulheres em Santo André, em 1992, que permitiu a reunião e a proposição de projetos por parte das mulheres integrantes. O próprio prefeito participou do evento, confirmando que as políticas para mulheres deveriam ser prioridade nas gestões municipais.

Algumas ações merecem nota. A comissão intersecretarial voltada para políticas para mulheres, o Elo Mulher, conjuntamente com o Fé-minina e a União de

Escolas de Samba de Santo André, constituiu um bloco de carnaval, intitulado “Bloco Quero Mais”. Esse foi conduzido pelo seguinte samba-enredo: “*chegou a hora, basta de violência, de exclusão e de pobreza...é a mulher ampliando a consciência!*”, durante a celebração do dia internacional da mulher, que coincidiu com a data do feriado de carnaval (PMSA, 2004).

A partir da estruturação e das provocações da Fé-minina, outros coletivos surgiram, dentre eles o “Nega Sim”, movimento de mulheres negras do Grande ABC, que não se sentiam completamente contempladas em grupos que não se pretendessem interseccionais. Outro ainda foi o “Viva Mulher”, que, diferente dos demais, era uma ONG voltada para o atendimento de mulheres mastectomizadas.

O Fé-minina teve uma importância histórica na construção de políticas para mulheres no município de Santo André. Suas integrantes sempre compuseram os organismos de políticas para mulheres do município, e dos GT do Consórcio Intermunicipal. Hoje, todavia, não tem tanta força na cidade. Segundo Silmara Conchão, “*existe hoje em dia só em grupo no whatsapp. Outros grupos vieram para substituí-lo, estava obsoleto*”. A despeito disso, ainda tem assentos no Conselho Municipal da Mulher.

Atualmente, o grupo que tem maior destaque, em especial no Conselho municipal, é o Proleg – Promotoras Legais Populares de Santo André. O Projeto de Promotoras Legais Populares foi introduzido em São Paulo no ano de 1994 com o objetivo de capacitar mulheres para o acesso à justiça e ao reconhecimento dos direitos humanos, transformar as mentalidades das mulheres e de profissionais, operadoras do direito ou com funções correlatas, para que passassem a lidar com as questões de gênero com equidade e respeito às diferenças, promovendo, assim, os direitos humanos das mulheres (TELES, 2008).

Em linhas gerais, o curso de Promotoras Legais Populares busca ensinar às mulheres noções básicas de direito, cidadania, funcionamento do Estado, a partir de uma perspectiva de gênero. Desse modo, o curso possibilita, para além de um aprendizado jurídico, a compreensão das formas de discriminação e exclusão das mulheres da vida social e política. Assim sendo, o objetivo do curso não é apenas a

divulgação da lei, mas, sobretudo, fazer com que o conhecimento do direito possa ser utilizado como um meio de pressão política e como agente transformador da linguagem jurídica, bem como, da vida das próprias mulheres (OLIVEIRA, 2013) e que essas mulheres possam, de fato, afetar a vida de outras que se encontrem em situação de violência doméstica e de gênero, capacitando-as para que possam acompanhá-las na busca por segurança e reparação.

Após essa recapitulação dos movimentos de mulheres da região, é importante traçar algumas breves considerações. Um aspecto que merece significativo destaque é a estruturação dos movimentos. Como adiantado por Warren (2006, p. 126), a sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas, privadas e estatais, criando espaços de governança com o crescimento da participação cidadã.

Verifica-se que no Brasil são movimentos que estão em constante transformação, bastante sensíveis ao contexto social e à janela de oportunidades políticas. Iniciando-se de maneira mais tímida e mais coesa, os movimentos foram se alargando à medida em que mais mulheres foram se juntando a eles, e, a partir dessas, outras ideias foram incorporadas e novos grupos foram sendo criados, articulando-se no sentido de cobrar mudanças.

Assim, é importante destacar que há consciência em relação à carga de aprendizado por esses grupos apresentados. Dessa forma, experiências pretéritas, bem ou mal sucedidas, são colocadas na berlinda a fim de aprimorar as atividades e as formas de cobrança social. Pelo caráter internacional que alguns dos movimentos mencionados ostentam, experiências em outras localidades e países também foram utilizadas como inspiração ou sinal de alerta para os movimentos de mulheres daqui, em especial a MMM<sup>3</sup>.

Outra característica que merece destaque é sua relação com os partidos políticos. Apesar de nenhuma desses movimentos estar publicamente vinculado a algum partido político, são indiscutíveis as suas relações com determinados

---

<sup>3</sup> Marcha Mundial das Mulheres.

partidos, em especial com os partidos de esquerda. Em todos os níveis de governo que foram explorados nas sessões anteriores, pode-se verificar que o espaço institucional mais fértil para esses movimentos foi durante as gestões petistas, seja no nível local, seja no nível federal.

De forma geral, os movimentos feministas identificaram o Estado como concretização material e simbólica do poder político central, aquele que é capaz de sintetizar, globalizar as relações de exclusão, dando uma dimensão institucional e um aporte de generalidade ao conjunto da sociedade (SOARES, 1994, p. 22). Para isso, buscou criar e ocupar os espaços disponíveis para a articulação dessas políticas. A partir das pontes travadas com as diferentes gestões petistas, foi possível que esses grupos inclusive garantissem certa continuidade, graças à conquista de espaços como conselhos municipais ou outros ambientes democráticos.

Por fim, em conformidade com o que fora previsto por Eva Blay (2017), verifica-se que as estruturas organizacionais dos movimentos de mulheres brasileiros são bastante articuladas, contando com formação hierarquizada e estratégias sobre como se consolidar nas relações com a mídia e com o poder público. Entretanto, ainda há muito a melhorar para garantir a continuidade de políticas e fazer com que as demandas das mulheres não sejam ouvidas apenas por aquelas que já têm simpatia pela temática.

Agora, após estas considerações é possível adentrar de forma mais contundente e embasada no estudo dos casos selecionados. Tendo em mente as principais atrizes e organizações, bem como quais são os valores que elas carregam.

Soares (1994) destaca que a visibilidade do movimento foi, desde a década de 1970, uma estratégia vitoriosa, que permitiu que a temática da desigualdade de gênero, antes quase impermeável a outros movimentos sociais, conseguisse ocupar a agenda pública. Assim, para além da relação com o poder público-estatal, buscou-se também reconhecer e conquistar o poder presente em todo o tecido social, por meio da opinião pública, mídia e, posteriormente, pelas redes sociais.

Castells (1999) destaca que, nos últimos 25 anos, observa-se um processo de conscientização de diferentes intensidades, dependendo da cultura e do país, porém de rápida difusão e de caráter irreversível: uma insurreição maciça e global das mulheres contra sua opressão. Tais movimentos têm causado impacto profundo nas instituições da sociedade e, sobretudo, na conscientização das mulheres, fortalecendo os movimentos a nível global e provocando uma maior organização dos movimentos e articulação com as instituições.

O Programa Casa Abrigo Regional representa uma tentativa de programa de gênero essencialmente intersetorial, uma vez que se trata de uma política intermunicipal de abrigamento de mulheres. Por outro lado, o Programa Conexão Mulher traz uma iniciativa de transversalidade institucional para a gestão municipal, colocando literalmente à mesa para discussões de formulação e implementação de políticas, os setores municipais que são capazes de atacar esse problema complexo, buscando conferir-lhe uma abordagem integral.

Desse modo, este trabalho busca contribuir tanto para o debate de gênero, quanto para o debate sobre os trânsitos possíveis entre movimentos sociais e implementação de políticas públicas, analisando quais são as categorias que estruturam as interações entre os vários setores, incluindo os normativos e os discursos, bem como as disputas que marcam essas relações. Mais do que se apegar aos conceitos de intersectorialidade como estratégia de gestão, interessa analisar como os discursos e as ideias acerca da superação da desigualdade de gênero se articulam entre os atores desse programa, bem como contrastar as materialidades e os resultados empíricos da implementação desse projeto.

### **3. Breves considerações sobre intersectorialidade como estratégia de gestão relacional**

Antes de entrar especificamente na análise do caso em concreto, é importante tecer algumas explicações a respeito do conceito de intersectorialidade. Sem a compreensão um pouco mais ampla dessa estratégia de gestão, as possíveis conclusões podem ficar um pouco desarticuladas. Dessa forma, pede-se licença

para trazer alguns de seus elementos, para que se possa destrinchar os dados coletados em campo com maior profundidade.

Problemas sociais complexos, como o da desigualdade de gênero, costumam gerar grandes discussões na esfera pública, uma vez que não apenas são muitas as soluções vislumbradas como possíveis, como também, de um modo geral, parecem ser insuficientes para endereçá-los. Esses problemas são normalmente associados com pluralismo social (múltiplos interesses e valores dos envolvidos), complexidade institucional (intersectorialidade e governança de vários níveis) e incerteza científica (fragmentação e lacunas no conhecimento confiável) (HEAD e ALFORD, 2015), de modo que, desde o nível da formulação até o de implementação, trata-se de um processo que exige diversos olhares e atuações para que possa ser solucionado, sendo necessário que haja uma boa dose de consenso para que tenha continuidade.

É bem verdade que esse tipo de complexidade pode estar presente em praticamente todas as políticas públicas, seja o ajustamento de uma alíquota tributária, a localização de uma autoestrada, a modificação de currículo escolar ou o combate à pobreza (RITTEL e WEBBER, 1973). Graças a essa sua particular complexidade, muitos desses problemas “malditos” (*wicked problems*) são caracterizados por uma falha crônica de política pública, parecendo até mesmo intratáveis (BRIGGS, 2015).

A maior parte dos problemas sociais mais relevantes, como a pobreza, são multidimensionais e multideterminados (BRONZO, 2010), de modo que uma política que vise a superá-los deve necessariamente atuar em diversas frentes. Usando o exemplo da pobreza como paradigmático, observa-se que limitar o seu problema à dimensão monetária é insuficiente. A pobreza é um processo que envolve dimensões políticas, sociais e culturais, sendo, assim, como bem colocou Bronzo (2007), inadequado abordá-la exclusivamente sob o aspecto econômico – ainda que a centralidade dessa dimensão permaneça.

Problemas complexos como o da desigualdade são difíceis de categorizar claramente como pertencentes a um determinado nicho e requerem respostas

governamentais que envolvem múltiplas jurisdições e departamentos a fim de obter uma resolução efetiva (O'TOOLE, 2006). Questões relativas à dimensão não-material da pobreza, igualdade de gênero, sustentabilidade, por exemplo, não são enquadradas em nenhum dos setores tradicionalmente existentes nas administrações públicas e demandam estruturas organizativas novas (BRONZO, 2007).

Num primeiro olhar, lidar com esses problemas tão complicados parece estar disposto a assumir uma causa perdida (HEAD e ALFORD, 2015). Como instrumento e perspectiva para fazer frente a esse tipo de problema, a intersetorialidade emerge como solução, como imperativo. Diante da complexidade de um problema que resiste a ser solucionado, tem-se a impossibilidade de resolvê-lo com instrumentos e abordagens simples (COSTA e BRONZO, 2012).

O conceito de intersetorialidade é polissêmico e por isso é preciso trazer algumas ponderações acerca de sua definição. Cunill-Grau (2015) reconhece que o termo “setorial” tem distintos significados, e, conseqüentemente, a noção de intersetorialidade também. Um dos significados refere-se à lógica de ação coletiva, distinguindo-se entre o setor público, o setor privado empresarial, o setor privado não empresarial ou as comunidades. Nesse contexto, a intersetorialidade diz respeito às relações entre esses setores e abrange o estudo das diferentes formas de parceria público-privada. Outro significado de “setor” refere-se mais às especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da organização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc. Nesse caso, a intersetorialidade é, em primeira instância, a relação entre diversos setores governamentais.

Costa e Bronzo (2012) contribuíram para a elaboração de um modelo analítico para pensar a implementação de políticas intersetoriais de combate à pobreza. Esse modelo envolve principalmente dimensões como estratégias de implementação, legado de outras políticas e arranjos institucionais setoriais – ou seja, incluem elementos que influenciam a efetivação das articulações. A intersetorialidade pode se manifestar de diferentes maneiras, estando em um

contínuo que incluiria desde a coordenação entre os setores, até vinculações mais profundas nas diversas fases de uma política pública (BRONZO, 2007; COSTA e BRONZO, 2012; CUNILL-GRAU, 2014). No entanto, não é meramente um sinônimo de coordenação interinstitucional. Sempre é preciso coordenação para assegurar que as diversas organizações e setores encarregados de implementar uma política não produzam redundâncias ou inconsistências. Mas a coordenação por si só não significa integração, a não ser que tenha um significado muito amplo. Em termos gerais, uma coordenação interinstitucional, ainda que seja necessária para conseguir a integração, nem sempre a asseguraria.

A perspectiva torna-se então mais abrangente e se centra expressamente na solução do problema que se quer enfrentar, lembrando que se o problema é multicausal, a integração setorial pode melhorar sua abordagem integral. Isso significa que é a procura da integralidade na abordagem de um determinado problema ou situação social que coloca como central a questão da relação entre diferentes setores do governo, implicando que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2015).

Além de estratégias de gestão integradas e de processos de reorganização administrativa, que constituem as duas vias para desenvolver um enfoque intersetorial, tem-se o desafio de criar viabilidade política ou uma ambiência necessária para a emergência e o exercício da intersetorialidade (COSTA e BRONZO, 2012). Cunill-Grau (2005) explicita que a institucionalidade política dominante atua como condicionante da intersetorialidade.

A lógica da setorialidade se expressa não só na cultura organizacional estruturada, em secretarias e programas especializados, como também nos mecanismos de destinação dos recursos e nos sistemas de informação. Conseguir uma articulação, inclusive do ponto de vista financeiro, não é algo simples e demanda esforço a longo prazo para a sua efetivação (COSTA e BRONZO, 2012). O orçamento pode atuar como um importante mecanismo produtor de intersetorialidade, se, e na medida em que, as diretrizes conjuntas forem

materializadas em planos e orçamentos (CUNILL-GRAU, 2005).

Sobretudo para governos que enfrentam escassez orçamentária, as respostas para problemas novos e urgentes geralmente tomam a forma de “mandatos”, dirigindo uma série de departamentos, governos ou mesmo terceiros a obedecerem a suas ordens (O'TOOLE, 2006), de modo que os programas não têm a devida continuidade. Muitos dos problemas complexos, afinal, têm natureza crônica e não são pequenos mandatos que satisfarão suas especificidades.

Destarte, esse tipo de estratégia colaborativa é defendida na literatura como sendo a mais eficiente para lidar com problemas complexos que têm muitas partes interessadas (stakeholders), tendo como vantagens soluções mais comprometidas e que os envolvidos venham a dispender menos recursos, no entanto, pode aumentar o aumento dos custos de transação, podendo o diálogo, no pior dos casos, tornar-se conflito (BRIGGS, 2015). Administradores públicos envolvidos na implementação intersetorial podem contribuir para o aumento das chances gerais de sucesso se estiverem alertas a essas opções, que fornecem o potencial de cimentar trocas e contribuem para o acordo produtivo (O'TOOLE, 2006).

#### **4. Trajetória de implementação do Programa Casa Abrigo Regional do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC**

Realizada essa explanação preliminar, passa-se à análise em concreto do primeiro caso. Trata-se da Casa Abrigo Regional Grande ABC do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, funcionando como claro exemplo de política intersetorial. O Programa tem o objetivo de proteger e promover a reintegração à vida social e econômica de mulheres vítimas de violência doméstica com risco de morte, acompanhadas de seus filhos menores de dezoito anos. O núcleo da política, assim, é o combate à violência de gênero, antecipando os efeitos programáticos da Lei Maria da Penha (nº 11.340/2006), de articulação de políticas que visem

proteger a mulher em situação de violência.

Em termos práticos, o programa funciona a partir de dois equipamentos públicos, um inaugurado em suas condições “finais” em 2004 e o outro em 2006. São duas casas abrigo secretas, que cumprem a função de acolher e abrigar mulheres em situação de risco. Lá elas não apenas dispõem de camas para dormir, como também de outros elementos de garantia de primeiras necessidades, como alimentação, saúde, tratamento psicossocial e até mesmo a capacitação para ocupar novos postos de trabalho. Contam também com a segurança provida por profissionais da Guarda Civil metropolitana.

O caso tem a vantagem de ser um programa com atores dos sete municípios da região que compõem o Consórcio, o que torna a análise da intersetorialidade e das relações entre os atores ainda mais completa e interessante para a pesquisa, uma vez que poderá haver a estruturação de uma política quando sua implementação é compartilhada não apenas por vários setores de um governo, mas por diversos municípios, cada qual sujeito à sua própria *politics*, no que se refere a pessoal, estrutura, orçamento, interesses etc.

## **5. Do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC**

Diante da percepção de que havia problemas complexos que ultrapassavam os limites dos municípios, surgem novas arranjos de governança com maiores condições de enfrentamento dessa realidade, de maneira mais organizada. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, fundado em 1990, é tido como caso de sucesso devido à complexidade: tratava-se de uma sub-região da maior Região Metropolitana do Brasil e o consórcio deveria ser multitemático e essencialmente intersetorial. Inicialmente estava focado em temas ambientais e de desenvolvimento econômico, em especial com questões sanitárias e de descarte de lixo. É composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, isto é, toda a chamada região do Grande ABC Paulista.

Seu sistema de financiamento se dá através de cotas proporcionais a

capacidade de cada município, grosso modo, 0,1% do orçamento de dois anos anteriores com correção monetária. Dessa forma, busca-se consolidar uma maior equidade no financiamento, de modo que todos os entes públicos participem, mas sem gerar disparidades e cobranças excessivas para os municípios menores. Assim, municípios como Santo André e São Bernardo do Campo, que têm os orçamentos mais elevados da região, foram responsáveis por mais de 60% do orçamento de 2017, enquanto Rio Grande da Serra contribui de maneira quase simbólica, pois não chegou a contribuir com 1% do orçamento anual.

## **6. Surgimento do Programa Casa Abrigo: reivindicações e estratégias de implementação**

O surgimento do programa é digno de descritiva nota, uma vez que articula diversos dos conceitos trazidos anteriormente.

Em primeiro lugar, é importante destacar o papel do prefeito de Santo André, Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT) como protagonista e empreendedor dessa governança metropolitana como um todo, mas principalmente para a formação do GT de Gênero e Raça.

A prefeitura de Santo André já tinha uma casa abrigo que havia sido aberta durante a sua primeira gestão (1989-1993), mas ela foi fechada e destituída na gestão seguinte, assim como a Assessoria da Condição da Mulher, que era o órgão responsável pela agenda a nível municipal. Tratava-se de uma iniciativa deveras inovadora - para não dizer polêmica - no contexto nacional, de modo que não foi difícil para seu sucessor, Newton Brandão (PTB e depois PSDB), encerrar o equipamento público sem gerar grandes comoções na sociedade civil.

É possível dizer que chegou a ser mais custoso desativar a casa do que deixá-la em inerte funcionamento. A casa, que antes conseguia abrigar cerca de 10 mulheres e seus dependentes, parou de funcionar para se tornar uma espécie de depósito da Prefeitura, onde se alocavam cadeiras e outros objetos que não estavam sendo utilizados.

Por conta dessa experiência, visando evitar esse tipo de descontinuidade,



no segundo mandato (1997-2002), o prefeito e os grupos que o acompanharam quiseram assumir uma nova postura para assegurar a continuidade da política e evitar que fossem expostas às mudanças políticas provenientes do resultado das urnas. Uma das entrevistadas lembra que, o fato de a agenda de gênero ter destaque no referido mandato se deu por conta de cobranças por parte dos movimentos sociais do município, que contava com uma série de pequenos e médios grupos de mulheres, que articulados entre si ou não, “faziam muito barulho”.

Nesse sentido, é importante narrar um episódio marcante que permitiu a provocação dessa agenda e a abertura de uma janela de oportunidade que trouxe a urgência necessária para retomar as atividades na casa abrigo. Infelizmente não foi possível encontrar registro jornalístico desse evento, mas seu relato esteve presente em duas entrevistas realizadas, de modo que se reproduzirá a seguir o que nos foi passado.

Em 1997, uma mulher, que estava em meio a um processo doloroso e tenso de separação de seu namorado foi assassinada dentro da estação Santo André da CPTM. O homem foi detido ao tentar escapar da estação. A mulher havia procurado ajuda na delegacia algumas vezes e infelizmente não tinha recebido nenhum tipo de respaldo. Vale lembrar que isso ocorreu quase 10 anos antes da promulgação da Lei Maria da Penha e mais de 15 anos antes da tipificação do crime de feminicídio. Assim, ela detinha poucos - para não dizer nenhum - instrumentos jurídicos que a protegessem da violência desse ex-companheiro.

Naquelas condições, sua provável salvação seria o abrigamento em uma casa de apoio a mulheres em situação de violência. No entanto, a casa abrigo de Santo André encontrava-se encerrada por decisão da gestão do prefeito Brandão. Ficou claro para o movimento de mulheres da região que a casa abrigo era uma prioridade absoluta para mulheres vulneráveis, como a vítima em questão - que infelizmente não sobreviveu. Em razão disso, por dias seguidos foram realizados protestos na estação de trem, contando com a presença e a mobilização de diversos movimentos de mulheres.

A partir desse trágico acontecimento, houve espaço privilegiado para se discutir na gestão a respeito de violência de gênero e a casa abrigo assumiu prioridade nos debates. Ela foi reativada no ano seguinte, ainda sob gerência da prefeitura de Santo André.

O então prefeito, de fato, ostentava uma postura de diálogo para com a sociedade civil, uma vez que, para ele, “a administração pública deve incluir a política. Política enquanto exercício do diálogo e da negociação, em busca do interesse coletivo” (FARAH, 2002, p. 111).

Farah (2002, p. 111) percebe que compreendendo a importância da negociação, Celso Daniel reconhecia que a administração pública se efetivava em um contexto que envolvia frequentemente conflitos entre interesses distintos, e entendia que apenas o reconhecimento desses conflitos viabiliza a construção de consensos em torno de alguns objetivos comuns.

Assim, um primeiro passo foi a criação do GT de Combate à Violência contra a Mulher no Consórcio Intermunicipal, visando um futuro compartilhamento dessa agenda entre os municípios da região metropolitana. Até então o Consórcio estava apenas empreendendo ações relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos, por meio dos GT Ambiental e GT Desenvolvimento Urbano. A criação do GT com a pauta de gênero abriu o horizonte do Consórcio para trabalhar com problemas relativos a direitos humanos e inclusão social. Num primeiro momento, priorizou-se a pauta da desigualdade de gênero e racial.

Ao se instituir o GT, observou-se que a posição permitia um trânsito mais fluido com os municípios, vez que dialogavam diretamente com os prefeitos. Na época apenas Santo André e Diadema tinham órgãos municipais especializados de gênero. Com a criação do GT, todos os municípios eram obrigados a indicar uma pessoa para compor o grupo. As atrizes políticas envolvidas na primeira gestão do prefeito também notaram que o status de gerente que a Assessoria da Mulher lhes conferia era insuficiente para garantir a implementação de políticas que fossem pertinentes à causa, uma vez que havia muitos graus hierárquicos acima delas

barrando o diálogo com as demais secretarias. A experiência no consórcio foi importante para lhes mostrar que seria possível ter maior fluidez, uma vez que no consórcio, dialogavam diretamente com os prefeitos e burocratas de primeiro escalão.

No primeiro momento, o financiamento e a viabilização da casa se deram de uma maneira informal e desarranjada. Uma das entrevistadas, membra do GT na época, relata que elas acabavam “*passando o pires*” de município em município, pedindo que contribuíssem da maneira que pudessem para a sua manutenção. As prefeituras viabilizavam alguns recursos, mas praticamente nenhum deles em espécie: Santo André oferecia o imóvel, os oficiais da Guarda Civil e o veículo com motorista; Ribeirão Pires, alimentos hortifrutigranjeiros; Diadema emprestava sua psicóloga duas vezes na semana etc. Foi dessa forma que, de 1997 a 2002, a casa abrigo foi viabilizada, com alguma segurança institucional, mas de forma ainda bastante precária. Era necessário estruturá-la, em especial seu orçamento, para que pudesse funcionar com tranquilidade.

Foi então que ocorreram mudanças no cenário político nacional, que foram benéficas para as políticas de gênero de modo geral, e especificamente para o programa em análise. Após a eleição do governo Lula e a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, houve disponibilização de recursos federais para implementação de uma série de políticas que versassem sobre o tema, coadunados com as diretrizes nacionais. E essa era uma oportunidade que o GT não pode desperdiçar.

O processo de aceite de consorcialização dos recursos foi um marcante exemplo de autoridade prática. A formulação do projeto foi feita na ponta do lápis por pelo menos 10 pessoas envolvidas no GT e por integrantes da sociedade civil, que tiveram que estruturar os seus primeiros desenhos de forma a adequá-lo às diretrizes federais e com isso provocar os prefeitos envolvidos a assinar o ato normativo que a instituiu.

A Assessoria Jurídica do Consórcio contribuiu com a criação de uma rubrica “Casa Abrigo” que abriu a possibilidade de financiamento direto dos



municípios. As gestoras responsáveis conversaram diretamente com cada um desses prefeitos, e com alguns deles por várias vezes, a fim de convencê-los a assumir esse compromisso. O objetivo era que a assinatura coletiva se desse na data do lançamento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, em um evento que teve espaço no Consórcio. A relação com a então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, que havia sido anteriormente responsável pelo GT Gênero e Raça do Consórcio, foi essencial para a comunicação com a esfera federal, conforme atestaram as entrevistas realizadas.

Ademais, os recursos federais eram suficientes para a construção de uma nova casa. O município de Diadema, em uma gestão petista à época, cedeu o terreno no qual seria feita a nova casa. Assim, o compartilhamento dos recursos para manter a casa não é apenas financeiro. Envolve disponibilização de pessoal e de recursos específicos, como, por exemplo, automóveis e instalações. A primeira Casa foi oferecida pela prefeitura de Santo André, que foi a que ofereceu a maior parte dos recursos envolvidos, inclusive financeiros. Novamente, destaca-se que a relação com a então ministra foi fundamental para que tivessem o amparo necessário.

Vale destacar que as contribuições financeiras, por serem proporcionais ao orçamento municipal, variam conforme a cidade e são quase simbólicas quando se trata de Ribeirão Pires, por exemplo, cujos munícipes podem usufruir dos serviços e atendimentos da Casa da mesma maneira que os demais. Observa-se, assim, que se está diante de formas de cooperação entre municípios com capacidades estatais distintas, o que faz com que os arranjos assumam características e contornos específicos.

Uma outra preocupação da prefeitura de Santo André era a de não relegar a gestão das casas a algum órgão do terceiro setor, que poderiam não ser ideologicamente comprometidos ou garantir sua continuidade. Queriam garantir que fosse, nas palavras de uma entrevistada, “uma política efetivamente pública”, com uma “perspectiva que fosse efetivamente feminista, questionadora da ordem social, e não apenas uma postura meramente assistencialista”. Essa escolha importa

para o desenho da política, uma vez que a relação com a sociedade civil poderia transformar os arranjos políticos presentes.

A solução foi a criação do Conselho Gestor, vinculado ao GT de Gênero do Consórcio, contando com representantes de todos os municípios e da sociedade civil. A manutenção do programa é feita por meio de rateio entre as sete prefeituras, de forma proporcional ao orçamento municipal – não tendo relação entre as cotas de contribuição e o uso dos equipamentos, mas sim as possibilidades financeiras dos municípios, ganhando o programa um caráter redistributivo, em sintonia com o modo como se dá a cotização para custeio do Consórcio (ALVES, 2015).

De forma unânime as entrevistas apontaram para aquele que é considerado um dos principais ganhos do gerenciamento comum de políticas – a otimização de recursos, de modo que municípios menores que, isoladamente, não teriam condições de manter serviços deste gênero, ganhem acesso ao mesmo (é sempre reservada ao menos uma vaga nas casas de abrigo por município, para garantir que alguma munícipe não fique desamparada). Municípios maiores, que tem porte para manter um serviço municipal, ganham ao terem com quem dividir custos, gerando sinergias – os munícipes de cidades menores ganham o acesso, enquanto os contribuintes dos municípios maiores economizam (ALVES, 2015).

O programa já recebeu prêmios notáveis pela sua atuação, como o Prêmio Chopin Tavares de Lima por Novas Práticas Municipais, do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) em 2011, e a Medalha Ruth Cardoso, do Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo, em 2015. Esse tipo de premiação é visto pelas gestoras do programa como uma forma de garantir sua continuidade no Consórcio, inclusive em termos de importância e destaque no financiamento. É mais difícil acabar com uma política que está sendo reconhecida e premiada, mesmo em tempos de crise. Isso certamente não significa que seja impossível encerrá-la ou ao menos transformá-la substancialmente, mas as percepções das entrevistadas vão no sentido de que a consorcialização é uma forma de garantir estabilidade e permanência.

## 7. Considerações finais

O aspecto que mais chama a atenção é o trânsito de ideias e de valores entre os movimentos de mulheres e a implementação de políticas. Diante do processo de aprendizagem disponibilizado pela experiência da abertura e subsequente encerramento da casa abrigo, várias estratégias foram traçadas pelas ativistas institucionais para que a segunda tentativa conseguisse cumprir o seu papel.

Mapearam quais seriam os pontos essenciais para que a política tivesse o desenho que julgavam imprescindíveis. Assim, é possível identificar alguns de seus elementos: a) continuidade, b) abrangência de atuação, c) valores feministas. A partir desse primeiro mapeamento, traçaram possíveis estratégias para que se pudessem concretizá-los.

Como já adiantado por Abers e Keck (2013), pessoas modificam ideias, recursos e relações por meio de dois tipos principais de práticas de construção institucional: alianças com outros atores e a experimentação na solução de um problema concreto. A construção de relações com atores em diferentes níveis de governo e de outras gestões, antecipando eventuais modificações no cenário político que pudessem lhes ser desfavoráveis, além da bagagem de aprendizado que foi de fato incorporada pelas gestoras envolvidas, demonstra que esses são elementos que podem garantir resultados mais estruturados na garantia de políticas nos moldes pleiteados pelos movimentos sociais.

Para sanar tanto o problema da garantia de continuidade e de maior abrangência, verifica-se que os atores envolvidos optaram por utilizar a intersectorialidade como ferramenta para garantir a continuidade do projeto. Não foi fácil a construção da consorcialização, mas certamente seria exponencialmente mais difícil encerrar a política em questão. Ademais, o compartilhamento dos recursos fez com que a política fosse mais sustentável.

Nas entrevistas realizadas fica claro que a experiência da “consorcialização” foi muito positiva para a manutenção da política, especialmente

por conta do arranjo político da construção do consórcio. O episódio do fechamento da Casa andreense em 1993 é exemplar. Uma vez regionalizada, torna-se mais “burocrático” e politicamente custoso o processo de abandono de alguma política (ALVES, 2015), posto que é necessário que quatro dos sete prefeitos queiram efetivamente encerrar as atividades da casa abrigo (conforme dispõe a Lei Federal nº 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos).

Dessa forma, percebe-se que os ativistas institucionais se apropriaram de estratégias de gestão para garantir a continuidade da política. Além disso, contando com mais recursos, foi possível ampliar a dimensão de atendimento de mulheres carentes desse tipo de serviço. Em um primeiro olhar, pode parecer que o número de vagas é bastante diminuto. Entretanto, tendo-se em mente que se trata de uma política emergencial, que requer renúncias por parte da mulher abrigada (como proibição de contato com quaisquer pessoas, necessidade de afastamento do emprego, etc), verifica-se que apenas em casos excepcionais esse tipo de serviço é acionado. Sendo necessário que ele esteja disponibilizado para a população, para que mulheres, como a mencionada anteriormente, possam ter uma chance de romper esse nefasto ciclo da violência em segurança.

Em relação a abordagem dos valores feministas, temos algumas considerações. Em primeiro lugar, isso tem implicações na forma como veem a própria instituição e seu papel de atuação. De forma consensual, inclusive de forma aproximada à SMPM<sup>4</sup>, como se verá adiante, entendem que os órgãos de políticas para mulheres são secretarias meio. Dessa forma, seu papel seria de realmente provocar a agenda de gênero em outros órgãos e instituições, a fim de combater a desigualdade de gênero de uma forma sistêmica e compartilhada. Também buscam contribuir com a migração de valores feministas e de gênero para a administração pública, trazendo essas reflexões e preocupações para os outros organismos. Não tem interesse real em executar essas tarefas de gestão e de implementação de políticas públicas diretamente, por não disporem dos recursos necessários e, principalmente, por não entenderem ser esse o seu papel.

---

<sup>4</sup> Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres.

O único atendimento que fazem de maneira direta, e quase de maneira residual, é o da gestão do enfrentamento à violência contra as mulheres e apenas como forma de organizar a rede de enfrentamento para que ela funcione de maneira autônoma.

Por conta disso, a garantia de um status elevado de poder para esses organismos de políticas para mulheres é ponto central em sua atuação e militância. Com status de secretaria, por exemplo, conseguem dialogar e se articular diretamente não apenas com os gestores de alto escalão, como também com os próprios prefeitos, fazendo com que suas demandas consigam ter prioridade e destaque nas agendas municipais. Nas palavras de uma das entrevistadas, dessa maneira “não precisam pedir licença” para fazer suas reivindicações, nem demandar de burocratas em níveis intermediários a ponte necessária para fazerem suas vozes serem ouvidas.

No caso do município de Santo André, essa percepção foi possível a partir da experiência do GT Gênero do Consórcio. Isso porque no GT tinha abertura para lidar diretamente com os prefeitos das cidades consorciadas e, conseqüentemente, evitava que suas demandas ficassem perdidas em meio aos tortuosos caminhos da burocracia municipal. Silmara Conchão, que assumiu a direção do GT por cerca de 5 anos após a saída de Matilde Ribeiro, foi convidada em 2012 para assumir a pasta de gênero na Prefeitura de Santo André. Segundo seu próprio relato, o convite havia sido formulado para que assumisse uma coordenadoria, que por sua vez, estaria ligada à secretaria de direitos humanos. Silmara recusou o convite, condicionando seu aceite à elevação da coordenadoria ao status de secretaria. O convite foi reformulado e Santo André contou pela primeira vez com uma Secretaria de Políticas para Mulheres.

Sem um status elevado, não apenas não tem condições de se articular com outras órgãos do executivo municipal e provocar agenda de gênero, como também “não tem oxigênio para trabalhar”. É muito custoso o questionamento de papéis tradicionais de gênero, pois isso a atividade vai de encontro com as crenças estruturais da maior parte dos profissionais e políticos que estão ligados a pautas

que tradicionalmente afetam a vida das mulheres, como segurança pública, saúde, educação, assistência social e etc.

Portanto, para poderem inculcar a perspectiva feminista nos outros organismos e sair da concha das pessoas já convertidas, precisam de articulação e de poder. Reeducação desses valores pressupõe também um grande dispêndio de energia e de didática. São incontáveis medidas para que se afetem os burocratas, já que pessoas que estão fora do movimento de mulheres não estão, em geral, familiarizadas com esse tipo de problematização.

Ainda em relação aos valores feministas, destaca-se o perfil das ativistas responsáveis pela estruturação dessa política. São todas elas oriundas dos movimentos sociais de mulheres. Alguns desses movimentos são ligados (remotamente) a partidos políticos, mas a maior parte deles são de pequeno porte, contando com o apoio de mulheres locais, discutindo a realidade na esfera municipal.

Quando essas mulheres são convidadas para compor governo e projetos dessa natureza, de um modo geral, entendem que o seu papel é o de fazer a ponte entre os movimentos de base e o poder público, servindo de intérpretes simultâneas de ambos os lados. Assim, não apenas querem trazer para a gestão os valores, demandas e planos da sociedade civil, como também têm de fazer o esforço para viabilizar esses pleitos e encaixá-los na linguagem da atuação da prefeitura.

Trata-se de um esforço bastante árduo, uma vez que essas tarefas podem ser em alguns momentos absolutamente conflitantes. Afinal, nas formas de aproximação da interação entre Estado e movimento social, a ocupação de cargos burocráticos pode ensejar políticas de maior aproximação dos grupos sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 333), mas quando o burocrata é originalmente do movimento de base, ainda há espaço para resistência institucional. Isso se percebe na fala de uma gestora, que alega: “*Mal posso esperar para poder voltar para as bases e voltar a fazer oposição. Porque quando a gente tá aqui, tem que acabar reduzindo as expectativas*”.

Essa ponte, porém, é necessária para que as políticas tenham contornos que as aproximem mais não apenas das pessoas efetivamente afetadas pelas políticas, como também dos movimentos que estão realmente pensando e refletindo acerca daqueles problemas sociais. Ainda que a função do movimento social, de modo geral, esteja mais ligada à provocação de agenda e de oferecer oposição, manter essa ponte é muito benéfica para a construção de políticas mais democráticas e efetivas.

A própria criação do Conselho Gestor no Consórcio reflete a preocupação das ativistas de ter uma gestão da casa que estivesse comprometida com valores feministas, em especial os alinhados à emancipação feminina e à compreensão do ciclo da violência doméstica. É comum que esse tipo de casa de abrigo ou outros centros de referência para mulheres sejam administrados por entidades do terceiro setor, muitas com vieses religiosos ou então mais aproximados dos valores da assistência social, pautados na manutenção da família. Essa é a realidade, por exemplo, de vários CRM<sup>5</sup> e SASF<sup>6</sup> no município de São Paulo.

Ao não compartilhar desses valores feministas acima mencionados, arrisca-se contribuir para não quebrar com esses paradigmas sociais de papéis de gênero e de naturalização da violência. O Plano Nacional de Políticas para Mulheres apregoa como o primeiro princípio a ser seguido o da promoção de autonomia das mulheres em todas as esferas de sua vida. Quando se está lidando com mulheres em situação de violência doméstica, ter a sensibilidade e a motivação de realmente fortalecê-la para que possa exercer suas decisões, demanda um propósito específico.

Nesse sentido, o Conselho Gestor alinha-se ideologicamente com os valores indicados por essas ativistas, tendo sido uma estratégia de gestão que lhes permitiu colher os efeitos inicialmente desejados.

Por fim, vale mencionar que, diferentemente dos organismos de políticas para mulheres, as pessoas indicadas para compor o GT têm perfis diversos. Cada

---

<sup>5</sup> Centro de Referência da Mulher.

<sup>6</sup> Serviço de Assistência Social à Família.



município deve indicar um servidor para compô-lo. Como já dito alhures, não são todas as prefeituras que têm organismos de políticas para mulheres, de modo que nem sempre as pessoas indicadas ostentam essa familiaridade com a temática de gênero. Um caso paradigmático é da servidora indicada pelo município de Ribeirão Pires, membro da Guarda Civil Municipal, que estava completamente afastada dessa temática. A partir das reuniões e das discussões provenientes, a servidora tornou-se uma grande interlocutora do tema em sua própria secretaria, levando à criação de políticas de nível local, como Conferências Municipais de Mulheres.

Assim, conclui-se que as ideias feministas dominantes nessas ativistas institucionais moldaram significativamente os desenhos da política sob análise. As ideias, neste caso, serviram de desenho técnico (*blueprint*) da política (BLYTH, 2001). Valeram-se inclusive de oportunidades sociais, como o episódio de feminicídio, para destacarem a importância e a urgência da implementação de uma política mais alinhada aos interesses que esses grupos sociais manifestavam. Claramente há vários fatores que contribuíram para esse resultado. Porém destaca-se o papel das ideias nos moldes da implementação e o papel fundamental do trânsito entre os atores dos movimentos sociais para a tradução dessas ideias (HOCHSCHILD, 2006).

Ademais, ainda que casos individuais sejam interessantes para análise da construção de uma política, como bem apontado por MacAdam, Torrow e Tilly (2003) é importante destacar o caráter relacional desses movimentos inclusive com o poder público e, em especial, dos vários momentos em que essas interações puderam contribuir para a construção desse desenho de política pública.

Em relação ao episódio de feminicídio que provocou a reabertura do equipamento, é importante destacar de que forma as ativistas aproveitaram-se do cenário e da opinião pública como oportunidade política relevante no encadeamento do impacto de sua ação coletiva (CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2016, p. 9). A mobilização dessa opinião pública, sensibilizada por um terrível episódio garantiu a formação do amálgama necessário para que a disputa pelos recursos passasse à frente na linha de prioridades. Verifica-se, aqui, a

constituição de uma oportunidade política (AMENTA *et al*, 2010) que foi devidamente aproveitada pelas atrizes políticas envolvidas.

### **Referências**

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Chance in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford University Press.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana (2014). “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357.

ALVES, Leonardo G. (2015). “Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas: a casa abrigo regional”. *Revista dos Estudantes de Públicas*, v. 1, n. 2, p. 108-124.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; FETNER, Tina; YOUNG, Michael P. (2002). “Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements”. *Research in Political Sociology*, v. 10, p. 47-83.

BICHIR, Renata M.; OLIVEIRA, Maria Clara G.; CANATO, Pamella (2016). “Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais”. *Caderno de Estudos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, n. 26, p. 81-102.

BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia (2017) *50 Anos de Feminismo: Argentina, Brasil e Chile: a construção das mulheres como atores políticos e democráticos*. São Paulo: EDUSP.

BLYTH, Mark (2001). “The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change”. *World Politics*, v. 54, n. 1, p. 1-26.

BRIGGS, H (2015). *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Melbourne: Australian Public Service Commission.

BRONZO, Carla (2017). “Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza”. *Anais do Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD*. Venezuela.

A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero | Marina Carvalho Marcelli Ruzzi | 57-86

\_\_\_\_\_. (2010). “Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza”. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, n. 35, p. 119-159.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura (2005). “Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo de Belo Horizonte”. *X Congresso Internacional Del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_. (2014). “Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte”. *Revista de Administração Pública*, v. 48, p. 595-620.

CASTELLS, Manuel. (1999) *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

CHAND, Basir (2011). *Public Policy: Implementation Approaches*. Islamabad: Statesman Institute.

CHRISTENSEN, Tom; LAGREID, Per; RONESS, Paul. G.; ROVIK, Kjell. A. (2007) *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth*. Nova York: Routledge.

CARLOS, Euzenia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (2016) “Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos”. *Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.

COSTA, Suely G. (2004). “Movimentos feministas, feminismos”. *Revista de Estudos Feministas*, v.12, p. 23-36.

COSTA, Bruno Lazzarotti D.; BRONZO, Carla (2012). “Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão”. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.

CUNILL-GRAU, Nuria (2005). “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. *Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

\_\_\_\_\_. (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual.” *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, n. 1, p. 5-46.

A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero | Marina Carvalho Marcelli Ruzzi | 57-86

\_\_\_\_\_. (2016). “A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem político conceitual”. *Caderno de Estudos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, n. 25.

DENÚBILA, Laís A. (2015). *A intersetorialidade no enfrentamento a violência contra a mulher: uma análise da experiência do município de Santo André-SP*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo.

FARAH, Marta F. (2002). “O Legado de Celso Daniel para a Gestão Pública”. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 42, n. 2, p-110-114.

HOCHSCHILD, Jennifer L. (2006) “How Ideas Affect Actions”. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

FARIA, Carlos Aurélio P. (2012). *Implementação De Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.

HEAD, Brian. W.; ALFORD, John. (2015) “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”. *Administration & Society*, v. 47, n. 6, p. 711-739.

HILL, Michael (2006). “Implementação: uma visão geral”. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas – Coletânea*, v. 2. Brasília: ENAP.

HILL, Michael; HUPE, Peter (2014) *Implementing Public Policy: an introduction to the study of operational governance*. Thousand Oaks, California: Sage.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*. 3ª Edição, Rio de Janeiro: Elsevier.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano (2013). “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110.

LOTTA, Gabriela S. (2010). “Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.” Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo - USP.

A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero | Marina Carvalho Marcelli Ruzzi | 57-86

MARQUES, Eduardo C. (2003) *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume e Fapesp.

\_\_\_\_\_. (2006) “Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro; aprendizados a partir das políticas urbanas.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 60, fevereiro/2006.

\_\_\_\_\_. (2013) “As políticas públicas na Ciência Política”. In: MARQUES, Eduardo C.; FARIA, Carlos Aurélio P. (Orgs.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles (2003). *International Labor and Working-Class History Labor History after the Gender Turn*, n. 63 (Spring, 2003), p. 152-155.

MATLAND, Richard E. (1995). “Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174.

OLIVEIRA, Julia G. (2013). “Promotoras Legais Populares: construindo pontes para a cidadania feminina.” *Serviço Social em Revista*, v. 15, n.2, p. 05-27.

O'TOOLE JR, Laurence (2006). “Relações interorganizacionais no processo de implementação.” In: PETERS, Guy; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública - Coletânea*. São Paulo: Unesp.

PAPA, Fernanda C. (2012). *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo.

PRESSMAN, Jeffrey. L.; WILDAVSKY, Aaron. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press

RITTEL, Horst. W. J.; WEBBER, Melvin. M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, v. 4, p. 155-169.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel (1979). “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. *Policy Analysis*, v.5, n. 4, p.481-504.

A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero | Marina Carvalho Marcelli Ruzzi | 57-86

SCHERER-WARREN, Ilse (2006). “Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais.” *Sociedade e Estado*, v. 21, n.1, p. 109-130.

SARTI, Cynthia A. “O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória.” *Estudos Feministas*, v. 12, n.2, p. 25-50.

SOARES, Vera (1994). “Movimento Feminista Paradigmas e desafios”. *Estudos Feministas*, ne, p. 11-24.

SOUZA, Celina (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. (2007). “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

WINTER, Søren C. (2006). Implementation. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs). (2006) *Handbook of Public Policy*. Thousand Oaks, California: Sage.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. (2014) *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.

Recebido em: 02/04/2018  
Aprovado em: 04/06/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.3>