

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desenvolvimento de políticas públicas municipais: redes intersetoriais e as estratégias de gestão

Municipal public policy development: intersectoral networks and management strategies

Palloma Rosa Ferreira

Diego Neves de Sousa

Amélia Carla Sobrinho Bifano

Maria das Dores Saraiva

VOLUME 14 • Nº 1 • ABR • 2024

OS CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL

Sumário

DOSSIÊ TEMÁTICO: Os CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL.....	13
DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IDENTIDADE ONTOLÓGICO-ESTRUTURAL: ENTRE ILÍCITOS PENAIS E ADMINISTRATIVOS E SEU CONTRIBUTO À MATIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	15
Tatiana Maria Guskow e Liziane Paixão Silva Oliveira	
O ENUNCIADO 665 DA SÚMULA DO STJ E A ESTRUTURA SISTÊMICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A “CIRANDA DE PEDRA” DA PRÁTICA CONSTITUCIONAL DOS NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....	29
Pedro Brabo dos Santos e Flípe Lôbo Gomes	
LEGALIDADE, JURIDICIDADE E CONVENCIONALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	49
Luiz Guilherme Arcaro Conci e Livia Fioramonte Tonet	
O ERRO GROSSEIRO PREVISTO NO ART. 28 DO DECRETO-LEI N.º 4.657/1942: APORTES TEÓRICOS PARA UMA CONCEITUAÇÃO CONSTITUCIONAL	69
Marcelo Rodrigues Mazzei, Lucas Oliveira Faria e Sebastião Sérgio da Silveira	
PARÂMETROS DE AFERIÇÃO DA CULPA E DO ERRO GROSSEIRO: O HOMEM MÉDIO MORREU?.....	84
Odilon Cavallari	
A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE À LUZ DA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE.....	110
Alberth Sant’Ana Costa da Silva, Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo e Marco Antônio R. Sampaio Filho	
TIPICIDADE NAS INFRAÇÕES DISCIPLINARES: O DESAFIO DA CERTEZA DO DIREITO EM UM DOS PRINCIPAIS CAPÍTULOS DA COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA ESTATAL.....	125
André Petzhold Dias e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho	
MILITARES ESTADUAIS E MOVIMENTOS GREVISTAS: DIVIDENDOS POLÍTICO-ELEITORAIS E INSTABILIDADE DISCIPLINAR INTERNA	145
Juarez Gomes Nunes Junior e Francisco Horácio da Silva Frota	
O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A LEGITIMAÇÃO DO USO DE SEGUROS E DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A PROTEÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO	158
Sandro Lúcio Dezan e Marcelo Dias Varella	
A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E DE RESULTADO REGULATÓRIO COMO ESPECTROS DE POLÍTICA REGULATÓRIA-SANCIONATÓRIA EFICIENTE EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REFLEXÕES À LUZ DA ACCOUNTABILITY	183
Luis Henrique de Menezes Acioly, Isabelle Brito Bezerra Mendes e João Araújo Monteiro Neto	

POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS DAS MULHERES, INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	208
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: REDES INTERSETORIAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO	210
Palloma Rosa Ferreira, Diego Neves de Sousa, Amélia Carla Sobrinho Bifano e Maria das Dores Saraiva	
O DIREITO AO SALÁRIO-MATERNIDADE NOS CASOS DE GESTAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E CHILE	234
Janaína Reckziegel, Rommy Alvarez Escudero e Daniele Vedovatto Gomes da Silva Babaresc	
A ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU: UMA ANÁLISE DO PROJETO ADOÇÃO SEGURA DA COMARCA DE MARINGÁ –PR E DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE	253
Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro e Ana Maria Silva Maneta	
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE	279
SERÃO OS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS O CAMINHO PARA O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE?	281
Danilo Henrique Nunes, Lucas de Souza Lehfeld e Carlos Eduardo Montes Netto	
POLICY HANDLING TO ACCELERATE STUNTING REDUCTION IN KUPANG TENGAH DISTRICT, REGENCY EAST NUSA TENGGARA PROVINCE	303
William Djani e Jeny Jacoba Therikh	
OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	318
HARNESSING NOVEL TECHNOLOGIES TO FORTIFY ANTI-CORRUPTION EFFORTS: ASSIMILATING INDIA’S EXPERIENCES INTO UZBEKISTAN’S FIGHT AGAINST CRIMINALITY	320
Abhishek Thommandru e Fazilov Farkhod Maratovich	
NEXUS OF PUBLIC SERVICE INTERVENTIONS AND SOCIAL DEVELOPMENT: LITERATURE SYNTHESIS.....	341
Jonathan Jacob Paul Latupeirissa e Ni Luh Yulyana Dewi Dewi	
INVESTIMENTO-ANJO: UMA PROPOSTA DE JUSTIÇA FISCAL PARA INVESTIMENTOS DE ALTO RISCO	365
Tarsila Ribeiro Marques Fernandes e Paola de Andrade	
MOTIVAÇÕES DOS CONSUMIDORES PARA INCLUIREM O NIF NAS FATURAS.....	384
Gabriel Pinto, Daniel Taborda e Pedro Cerqueira	
BUILDING TRUST IN POLICING: CHALLENGES AND STRATEGY.....	402
Baidya Nath Mukherjee e Meera Mathew	

Desenvolvimento de políticas públicas municipais: redes intersetoriais e as estratégias de gestão*

Municipal public policy development: intersectoral networks and management strategies

Palloma Rosa Ferreira**

Diego Neves de Sousa***

Amélia Carla Sobrinho Bifano****

Maria das Dores Saraiva*****

Resumo

A experiência apresentada neste artigo é referente a constituição da Rede Protetiva não especializada de Atenção às mulheres em Situação de Violência, no ano de 2010, no município de Viçosa-MG, em uma proposta de articulação institucional de diferentes setores governamentais e não governamentais, a fim de viabilizar a implementação da política social de enfrentamento à VCM, tendo como pressuposto, para a operacionalização das ações, a intersectorialidade. Buscou-se descrever estratégias e mecanismos de gestão utilizados pela Rede Protetiva, para viabilizar o atendimento às usuárias, em Viçosa – MG. Realizou-se um aprofundamento teórico sobre o desenvolvimento de políticas sociais, baseadas na intersectorialidade. Utilizaram-se dois instrumentos metodológicos distintos, a entrevista e a pesquisa documental. A gestão da Rede no caso estudado não se concretizou em termos de um aparato administrativo formalizado, não sendo designado ou criado um órgão que se responsabilizasse pela gestão, no que tange ao planejamento e coordenação das ações em relação ao poder público municipal. Assim, a construção de uma rede, pautada no atendimento e baseada na intersectorialidade, nos moldes prescritos nos documentos oficiais, enfrenta dificuldades de se concretizar no cotidiano, considerando-se os ajustes necessários para que o seu funcionamento aconteça na realidade dos municípios, a exemplo de Viçosa-MG, que não possui serviços especializados, e enfrenta, restrições orçamentárias; infraestrutura precária; insuficiente número de profissionais e de colaboração do poder público.

Palavras-chave: Políticas Públicas Sociais. Intersectorialidade. Gestão. Rede.

* Recebido em: 08/01/2024

Aprovado em: 18/03/2024

** Doutora em Economia Doméstica, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Pós-doutoranda em Desenvolvimento Regional/ Universidade Federal de Tocantins (UFT).
E-mail: palloma.rosa.ferreira@gmail.com.

*** Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Analista Embrapa Pesca e Aquicultura/Tocantins. Bolsista de Produtividade Desen. Tec. e Extensão Inovadora do CNPq - Nível 2.
E-mail: diegocoop@hotmail.com.”

**** Doutora em Engenharia de Produção/ Trabalho, Tecnologia e Organização (TTO), Escola Politécnica (USP), sanduiche de um ano (CNAM-Paris). Professora Associada Departamento de Economia Doméstica (DED)/UFV.
E-mail: abifano@ufv.br.

***** Doutora em Economia Rural, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora colaboradora da Pós-Graduação em Economia Doméstica.
E-mail: edo@ufv.br.

Abstract

The experience presented in this article refers to the constitution of the non-specialized Protective Network for Attention to women in Situations of Violence, in 2010, in the municipality of Viçosa-MG, in a proposal for institutional articulation of different governmental and non-governmental sectors, the in order to enable the implementation of the social policy to combat VAW, taking intersectorality as a prerequisite for the operationalization of actions. We sought to describe strategies and management mechanisms used by Rede Protetiva, to enable service to users, in Viçosa – MG. A theoretical deepening was carried out on the development of social policies, based on intersectorality. Two distinct methodological instruments were used, the interview and documentary research. The management of the Network in the case studied did not materialize in terms of a formalized administrative apparatus, with no body being designated or created that would be responsible for management, with regard to planning and coordinating actions in relation to municipal public authorities. Thus, the construction of a network, guided by service and based on intersectorality, along the lines prescribed in official documents, faces difficulties in implementing it on a daily basis, considering the necessary adjustments for its operation to take place in the reality of municipalities, for example Viçosa-MG, which does not have specialized services, and faces budget restrictions; poor infrastructure; insufficient number of professionals and collaboration from public authorities.

Keywords: Social Public Policies. Intersectorality. Management. Network.

1 Introdução

Buscou-se descrever e analisar, neste artigo, as estratégias de gestão utilizadas pela Rede Protetiva Não Especializada de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, para viabilizar o atendimento às usuárias, em Viçosa-MG.

A respeito da implementação de políticas públicas em âmbito local, direcionadas a grupos específicos, como é o caso das mulheres em situação de violência, é preciso enfocar um passado não tão distante, na intenção de compreender a introdução de mudanças no Brasil em relação ao direcionamento de tais políticas.

Isto porque, no Brasil, na segunda metade da década de 1980, em um cenário de redemocratização, houve um movimento de redefinição do relacionamento estabelecido entre o Estado e a sociedade, na busca de mudança de concepção a respeito da carência de direito. A Constituição Federal Brasileira de 1988 consagrou direitos sociais essenciais à população que deveriam ser garantidos pela ação do Estado¹. Nessa circunstância, por meio da Constituição Federal, elevou-se a assistência social ao nível de política pública, formando o tripé da seguridade social juntamente à saúde e à previdência social².

Então, nesse marco histórico, referente à promulgação da Constituição Federal, há ocorrência de propostas de inovações democráticas, no sentido de se estabelecer uma gestão participativa e mais colaborativa das políticas públicas, entre agentes governamentais e não governamentais³. E, assim, iniciou-se o incentivo à maior aproximação e compartilhamento de obrigações entre Estado e sociedade, a respeito da garantia de direitos sociais, com base na participação de grupos representativos da sociedade, na formulação e implementação de políticas públicas sociais.

¹ INOJOSA, Rose Marie; JUNQUEIRA, Luciano A. Práticas e saberes: desafios e inovação em gestão social. *O&S, Bahia*, v.15, n.45, p. 171-180, 2008.

² PRISCO, Thiago. Assistência social: a política pública (inter) setorial. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 2, n. 1, p.134-149, 2012.

³ VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.

Outra importante inovação incorporada na constituição, correspondente à gestão das políticas públicas, refere-se à orientação de descentralização político-administrativa, com incentivos à distribuição de competências entre os três níveis governamentais. Considerando-se essa discussão, a descentralização das ações passou a determinar uma mudança na ação do Estado, ao designar maior responsabilidade aos entes governamentais, sobretudo os municipais, para a formulação e implementação de políticas públicas, tendo como pressuposto a garantia da participação social, por meio da transferência de partes do poder do Estado para a sociedade civil⁴.

Nesse contexto, a constituição dos conselhos representou espaços estratégicos e privilegiados de participação dos representantes advindos da sociedade, em relação ao envolvimento dessas políticas. Nos conselhos gestores, se institucionalizou a participação paritária, de composição mista, ou seja, contemplada pela sociedade civil e poder público, criando formas de mediação representativa entre ambos, visando fomentar a construção de políticas públicas, em que os sujeitos sociais tivessem a oportunidade de atuar nas diversas etapas⁵.

Os conselhos gestores podem ser de dois tipos, consultivo e deliberativo. Mesmo que, nos dois casos, se verifique a participação dos sujeitos sociais nos processos decisórios das políticas públicas, o primeiro funciona como uma instância de apoio, podendo ser acionado diante de uma demanda de ordem pública; enquanto o segundo tem poder de decisão, quando se trata dos direcionamentos em relação às políticas e programas⁶.

Nessa direção, a constituição dos conselhos representou um marco na luta pela gestão democrática e transparente; enquanto espaços estratégicos e privilegiados de participação de representantes advindos da sociedade no envolvimento dessas políticas. No entanto, a concretização das políticas não se efetivou conforme a concepção participativa, acenada na constituição. Ocorreu, entretanto, a concretização de um aparato governamental hierarquizado, com estrutura vertical, em que se tomaram decisões no topo e não na base, nem sempre respondendo às necessidades da população. Ocorreu, portanto, a promoção de políticas públicas assistencialistas, de cunho compensatório e de provimento de itens⁷.

Soma-se a isso a permanência da setorização das políticas públicas, que compromete o atendimento às inúmeras necessidades apresentadas pelos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, visto que, ao percorrerem diferentes setores, que não necessariamente se comunicam entre si, enfrentam desafios para satisfazer, de forma integral, suas demandas. Assim, é preciso maiores investimentos materiais e humanos para administrar e coordenar ações efetuadas em uma mesma política e, também, entre as políticas, que viabilizem atendimento mais eficaz da população⁸.

Na contramão da setorização e de processos decisórios ainda concentrados em alguns níveis governamentais, para a concretização de maiores articulações entre setores e políticas públicas, a governança e governabilidade social precisam, para serem viabilizadas, contar com a participação efetiva de distintos sujeitos sociais, além do Estado, obter a contribuição da sociedade civil, e do próprio público correspondente à ação pública⁹. O ajuste da participação desses diferentes entes na gestão do trabalho requereu processos participativos e coerentes com essa nova realidade, em uma proposta do atendimento de forma intersetorial.

⁴ PIANA, Maria Cristina. *As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento*, São Paulo: Editora Unesp, p. 22-56, 2009.

⁵ MORAIS, Jordana de Souza. *Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG*. 2016, 142f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica), Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016.

⁶ BUVINICH, Rojas; PASSAMAI, Danitza. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, p. 55-82, 2014.

⁷ BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

⁸ SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010.

⁹ CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUN-

E a respeito dessas discussões, fomentadas, sobretudo, depois da constituição, floresce o termo intersectorialidade, considerando as propostas de implementação das políticas sociais, assim como no meio acadêmico. A intersectorialidade seria uma estratégia possível para romper com a tradicional fragmentação das políticas públicas, com vistas a contemplar as necessidades sociais, dentro de uma visão holística, ao considerar o cidadão de forma plena. Desse modo, não se trata somente de integração das políticas públicas, materializadas pela atuação de distintos setores, mas o envolvimento de vários sujeitos sociais, sendo cada qual com sua subjetividade e que interfere, diretamente, nessa relação¹⁰.

Nesse intento, incorporou-se a perspectiva intersectorial, a qual passa a constar nos documentos oficiais do Governo Federal, em relação à proposição de políticas públicas sociais direcionadas às mulheres, também do escopo de proteção social, em que se verifica o ápice de sua estruturação, no ano de 2003, quando a construção de diferentes instrumentos possibilitou avanços no enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (VCM), no Brasil. Assiste-se à criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), o que respaldou a realização de Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), nas diferentes esferas da federação, com construção periódica de Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs). Reforçaram-se essas iniciativas com outras já existentes, como o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), de forma a materializar a articulação da gestão e participação social no direcionamento de políticas públicas às mulheres¹¹.

Nesse cenário, ressalta-se a criação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340) em 2006 e do Pacto e Política Nacional de Enfrentamento à VCM, elaborados em 2007. Documentos que preconizam a constituição de redes de atendimento às mulheres que se encontram em situação de violência, como forma de se estabelecer o desenvolvimento de um trabalho pautado na articulação de diferentes setores e políticas públicas, no intuito de contemplar todas as demandas das vítimas. Nesse sentido, como pressuposto de consecução, de modo especial ao enfrentamento à VCM, determinada nos documentos oficiais supracitados, se acentuou a responsabilidade de participação efetiva de vários setores, diante de uma violência que é multicausal, privilegiando, dessa forma, a integralidade no atendimento.

O trabalho, baseado na intersectorialidade e em rede, passou a representar uma estratégia possível para fazer frente à fragmentação das ações técnicas na gestão pública do ciclo das políticas públicas sociais em todo o seu processo, que abarca a concepção, a elaboração, a implementação e a execução, especialmente, nessas duas últimas etapas, em que se constata, com frequência, a perpetuação de um modelo positivista e desagregador¹².

No estudo em questão, a temática pesquisada, despontou, no município de Viçosa-MG, a partir de 2010, por meio de articulação institucional, fomentada inicialmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), contando com o apoio de membros do Núcleo Interdisciplinar dos Estudos de Gênero (NIEG)/Universidade Federal de Viçosa (UFV), Defensoria Pública e lideranças comunitárias¹³.

Em 2012, acordou-se a consecução dos trabalhos em Viçosa de forma participativa entre os sujeitos sociais, no Pacto Municipal de Enfrentamento à Violência contra às Mulheres (VCM), reafirmado por meio do

QUEIRA, Luciano Antônio Prates; DIAS, Sylmara L. F. Gonçalves; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MENDONÇA, Patrícia. *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE Editora, 2012. 364p.

¹⁰ CARVALHO, Rafael Nicolau; CAVALCANTI, Patrícia Barreto. O debate recente sobre as políticas públicas: o caso da intersectorialidade numa perspectiva compreensiva. *Revista de Políticas Públicas*, São Luiz, v. 17, n. 1, p. 161-170, 2014.

¹¹ MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. *Revista Serviço Público*, Brasília, v.69, n.2, p.35-61, 2018.

¹² AMARAL, Liliane Moraes. *A intersectorialidade na gestão das políticas sociais: o contexto da produção científica brasileira*. 210f. 160f. Dissertação (Mestrado em Terapia Ocupacional), Programa de Pós-Graduação em Terapia Ocupacional, São Carlos. Universidade Federal de São Carlos.

¹³ REZENDE, Daniela Leandro; ANDRADE, Luciana Vieira Rubim. Rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência em Viçosa, Minas Gerais. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 14, n. 1, p. 207-225, 2014.

compromisso, expresso no Protocolo Municipal de Atenção às Mulheres em Situação de Violência. O que possibilitou a formalização, no ano de 2015, da Rede Protetiva não Especializada de Atenção às Mulheres em Situação de Violência, no sentido de obter comprometimento de distintos setores pertencentes à estrutura pública dos serviços municipais, bem como de apoios de outros setores da sociedade civil. Contudo, como mencionado, o funcionamento da rede começou a se estabelecer, no ano de 2010, quando as ações de enfrentamento à VCM se intensificaram no município, e o protocolo permitiu formalizar e designar as funções e as responsabilidades de cada organização no atendimento às mulheres, estabelecendo os encaminhamentos, de acordo com a demanda das usuárias.

Denomina-se rede não especializada, porque, dentre as organizações participantes, nenhuma se dedica, exclusivamente, ao atendimento às mulheres em situação de violência. Essa não exclusividade significa a responsabilidade das organizações de atender a outros tipos de públicos, com diferentes demandas. Esse acúmulo de tarefas pode refletir a qualidade dos serviços prestados, considerando-se a limitação de espaço físico, infraestrutura e de profissionais qualificados. O atendimento às mulheres não é realizado por setores específicos, a exemplo das DEAMs ou mesmo Núcleos Especializados dos Direitos da Mulher, geralmente inexistente em municípios com população abaixo de 100.000 habitantes; visto que, nos municípios pequenos e de médio porte, essas estruturas especializadas geralmente estão ausentes, sendo necessário contar com a infraestrutura disponível¹⁴.

Dessa maneira, o atendimento compartilhado entre as organizações se efetivou em Viçosa. E, como esse trabalho se materializou e foi conduzido, contribuiu para entender as estratégias utilizadas, em âmbito local, em resposta a uma política pública de enfrentamento à VCM, que se origina em esfera Federal, mas que, para se concretizar, precisa ser adaptada às realidades locais, como pode ser verificado no decorrer deste artigo.

Desse modo, este estudo se pauta nas seguintes indagações: de que forma se dá a gestão da Rede Protetiva? Quais estratégias são utilizadas para acompanhar os trabalhos que estão sendo realizados pelos parceiros? Existem mecanismos de monitoramento e avaliação da atuação da rede no município de Viçosa e da sua capacidade de atendimento às vítimas?

2 A intersetorialidade como estratégia para o desenvolvimento de políticas públicas: uma discussão teórica conflituosa

O debate teórico assentou-se na discussão a respeito da intersetorialidade presente nas políticas públicas, elaboradas com a expectativa de atender às demandas de grupos sociais, que se encontram em vulnerabilidade na sociedade, como é o caso das mulheres em situação de violência.

No contexto internacional, a intersetorialidade passou a ser difundida no âmbito da saúde, de modo especial, no início dos anos de 1970, em um momento que se amplia o conceito da saúde e, assim, prioriza-se um trabalho pautado em estratégias intersetoriais, a fim de possibilitar melhores condições de vida à população. Dentre os documentos produzidos nessa época, destaca-se “uma nova perspectiva sobre a saúde dos canadenses” (Lalonde, 1974), a resolução “Saúde para todos no ano 2000” (World Health Organization, 1977) e a “Declaração de Alma-Ata” (World Health Organization, 1978), que constituem marcos desse processo¹⁵.

¹⁴ SILVA, Cláudia Maria Ferreira, MIGUEL, Ângela Maria. A rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência, no município de Viçosa/MG. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 16, n. 1, p. 26-41, 2016.

¹⁵ REZENDE, Mônica; BAPTISTA, Tatiana Vargas Faria de; AMÂNCIO FILHO, Antenor. O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 301-322, 2015.

Assiste-se, assim, ao início de uma mudança no discurso em relação ao atendimento à população, não baseada na setorização, com a proposição de considerar o desenvolvimento de articulações maiores entre diferentes setores e políticas públicas, na intenção de responder às demandas dos diversos grupos sociais.

Mais precisamente, ao final do Século XX, se intensificou uma conjuntura de constantes transformações, com a ocorrência de rupturas e reconstruções, decorrentes de um mundo globalizado, povoado por dinâmicas compostas de aparatos tecnológicos, ágeis e cada vez mais avançados, que tem encurtado a distância entre os países, coletividades e indivíduos, proporcionando uma conectividade em contínua ascensão. Tal cenário tem refletido de diversas formas na sociedade, alterando os relacionamentos nos mais variados campos da vida social¹⁶.

Nesse contexto de transformações e mudanças, no Brasil, em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alcançou-se o reconhecimento da assistência social, como política pública social¹⁷.

Outro aspecto importante de mudanças refere-se às políticas sociais desenvolvidas nos três níveis governamentais, como forma de descentralização das ações do Estado; visto que, desde a Constituição de 1988, houve apelos para se romper com o modelo centralizado e tecnocrático da gestão, em uma proposta de descentralização das políticas sociais e possibilidades de participação da sociedade civil no processo de gestão social. Assim, por meio da descentralização, os municípios tiveram maior autonomia na tomada de decisões, com consequente abertura e ampliação de espaços apropriados de participação da sociedade, seja na formulação, implementação e, mesmo, controle de políticas públicas¹⁸.

Dessa forma, tornou-se inevitável adiar a descentralização, uma vez que havia o risco iminente de incorrer em custos elevados, tanto do ponto de vista econômico quanto político e social. Portanto, os governos subnacionais começaram a implantar suas próprias agendas de políticas; todavia, os países Latino Americanos, ainda enfrentam dificuldades, para regular, eficientemente, o processo de elaboração de políticas públicas que sejam direcionadas a cenários plurais e intergovernamentais¹⁹.

Nessa linha de pensamento, evidenciam-se os esforços entre o setor público, privado e a comunidade para se realizar um trabalho de forma conjunta, na intenção de promover o enfrentamento de problemas sociais mais complexos²⁰. E essa conjugação de esforços entre diferentes setores recebeu a denominação de intersectorialidade, com o objetivo de resolver problemas sociais complexos, de características predominantemente multicausais. As políticas sociais na América Latina apontam a intersectorialidade como caminho para se alcançar a integralidade, por meio da criação de Planos e Políticas Públicas, direcionadas a determinados públicos, como as mulheres em situação de violência. O que implica o estabelecimento de relações baseadas na colaboração, de natureza não hierárquica e não necessariamente contratuais²¹.

Nesse contexto, a intersectorialidade representa a construção de interfaces entre setores e instituições pertencentes às esferas governamentais, bem como não governamentais, a fim de enfrentar problemas com-

¹⁶ FLEURY, Sônia; SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael (Orgs). Respostas locais a inseguranças globais: inovação e mudança no Brasil e Espanha. *Fundação Getúlio Vargas*. Ebape, Fundação Cidob, 2009. 448p. Disponível em: <http://biblioteca.jfjb.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/respostas-locais-e-inseguranças-globais-inovacao-e-mudanca-no-brasil-e-espanha.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.

¹⁷ PRISCO, Thiago. Assistência social: a política pública (inter) setorial. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 134-149, 2012.

¹⁸ MORAIS, Jordana de Souza. *Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG*. 2016, 142f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica), Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016.

¹⁹ MENDOZA, Enrique Cabrero; SOLIS, Dionisio Zabaleta. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 43, p. 27-62, 2009.

²⁰ CUNILL-GRAU, Nuria; FERNÁNDEZ, Margarita; MANRÍQUEZ, Marcel Thezà. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, Salvador, v.12, n. 36, p. 289-314, 2013.

²¹ CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, Santa Fé, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

plexos, que não podem ser respondidos por um único setor, ultrapassando a capacidade de resolutividade de um só governo ou de uma única área de política pública, pautando-se na integralidade do atendimento aos públicos a quais se destinam²².

Assim, o desempenho em nível intersetorial possibilita enfrentar os problemas de modo mais integral, no sentido de obter maior rentabilidade, com o aumento da eficiência das políticas públicas e aprimoramento das legislações, além da melhoria na tomada de decisões em relação às atividades administrativas²³.

A intersetorialidade, por meio de articulação de saberes e experiências, pode propiciar a consecução de planejamento, implementação e análise de políticas, programas e projetos, com condições para a construção de respostas adequadas às demandas sinalizadas, o que requer mudança cultural e educativa. Assim, aparece justamente com a governança em rede, por meio da gestão social, quando a atuação unilateral não tem condições de atender às questões-problema²⁴. Essa atuação unilateral se estabelece quando se busca uma solução, de forma individual, por cada política pública, ao não se considerar o sujeito social em sua totalidade, tampouco o que está sendo praticado pelas demais políticas sociais, que também estão empenhadas no alcance de melhor qualidade de vida para a população²⁵. Ao contrário dessa unilateralidade, a concepção de intersetorialidade está preocupada em gerir o trabalho entre os setores, por meio do planejamento, execução e controle dos serviços a serem realizados, de modo que ocorra um acesso igualitário dos desiguais. Todavia, isso implica mudanças estruturais no âmbito governamental e em relação ao direcionamento dos seus interesses.

Nesse sentido, a intersetorialidade se traduz em um modelo de gestão, contrária à fragmentação das políticas públicas sociais, tendo a intenção de realizar alterações na forma de concepção e realização de serviços destinados aos cidadãos. Entretanto, “a prática se efetiva em um processo político, permeado de contradições, resistências, divergências, escassez de recursos, entre outros”, obstáculos que precisam ser considerados e superados diante da demanda cada vez mais crescente de atendimento da população²⁶.

E, nessa direção, a perspectiva intersetorial conduz a um conjunto de inovações direcionadas à gestão pública, em especial, a gestão social, visto que a estrutura que prevalecia composta por sistemas especializados e funcionando de forma hierarquizada e vertical tende a ser pressionada, para dar espaço a novas temáticas e grupos populacionais e, por isso, demandando diferentes respostas de organização, sendo a intersetorialidade mais uma alternativa a ser considerada, no rol de demais possibilidades de inovações existentes²⁷.

Como alternativa, sugere-se o trabalho intersetorial instrumentalizado pela constituição de rede, em âmbito municipal, na implementação de políticas públicas na atualidade, como forma de ampliar o diálogo entre distintos setores e instituições²⁸. Assim, adota-se o aproveitamento dos pressupostos de funcionamen-

²² MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da seguridade social à intersetorialidade: Reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katályse*, Florianópolis, v.14, n.1, p. 41-49, 2011.

²³ SCHMITHÜSEN, Franz. Analyser les impacts des politiques au niveau intersectoriel: aspects juridiques et politiques. In: DUBÉ, Yves C.; SCHMITHÜSEN, Franz Josef. Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs. *FAO forestry paper*, v. 142, p. 5-47, 2005.

²⁴ FERNANDES, A.T; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. In: *Anais do V Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 2013.

²⁵ JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. *Redes sociais e intersetorialidade*. São Paulo: Tiki Books, 2016, p. 13-40.

²⁶ BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camila Susana; SCHERER, Patrícia Teresinha; JESUS, Tiana Brum de; ARSEGO, Livia Ramalho; VIEIRA, Ana Luiza de Moraes. Políticas públicas e intersetorialidade em debate, 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8133/2/evento_003%20-%20Maria%20Isabel%20Barros%20Bellini.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

²⁷ BRONZO, Carla et al. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v.2, n.35, p.120-159, jul./dez.2010.

²⁸ AMARAL, Liliene Moraes. *A intersetorialidade na gestão das políticas sociais: o contexto da produção científica brasileira*. 210f. Dissertação (Mestrado em Terapia Ocupacional), Programa de Pós-Graduação em Terapia Ocupacional, São Carlos. Universidade Federal de São Carlos.

to das redes como forma de ajudar a materializar o compartilhamento de serviços praticados dentro do par público e privado, para uma melhor organização dos trabalhos.

A fim de sintetizar essas discussões apresentadas pelos(as) autores(as), apontam-se cinco pontos sobre as vantagens da configuração de redes, baseadas na intersetorialidade, como: a) o envolvimento de vários sujeitos sociais, com possibilidade de obtenção de maiores recursos e diferentes visões sobre um problema; b) a determinação das prioridades de forma democrática; c) o compartilhamento de responsabilidades entre organizações de natureza distintas – privada e pública; d) a gestão adaptada, de acordo com o contexto social, devido à flexibilidade presente à sua própria dinâmica; e) a preservação da autonomia das organizações, visto que os objetivos são tratados por meio de negociação, adequado à experiência de uma estrutura horizontal²⁹.

Para além do desafio posto, de perpetuação de uma ação assistencialista e compensatória e de problemas relacionados à fragmentação das políticas públicas, se observam ganhos no sentido da consolidação de uma participação democrática. Uma vez que a intersetorialidade, atrelada às políticas públicas, possibilitou a articulação de saberes de natureza técnica, em que especialistas de diversificadas áreas precisaram integrar agendas de ordem coletiva e partilhar objetivos comuns, o que pode beneficiar a população, promover ações mais coordenadas e direcionadas, assim como organizar políticas públicas que componham determinados territórios³⁰.

A contribuição dos diversos autores, apresentadas até este momento, possibilitou destacar os benefícios da ação intersetorial para a implementação das políticas sociais, sobretudo o potencial de se desenvolver um trabalho coparticipativo entre diferentes setores e proposição de políticas públicas, para um atendimento mais qualificado e humanizado ao público a que se destina.

Para a consolidação da gestão intersetorial, são imprescindíveis modificações nas estruturas, tanto institucionais quanto organizacionais, dos diferentes níveis de governo ou, mesmo, a adoção de estratégias condizentes à gestão integrada, sendo a constituição de redes, um exemplo.

E essa concretização estará condicionada ao quão central e legítima é a valorização de cada temática na agenda pública e no processo decisório, o que implicará alterações na dinâmica de trabalho³¹.

Ademais, a elaboração de políticas públicas é gerida tanto em um contexto de participação quanto de conflitos e de composições políticas diversas, que se encontram permeadas por embates e disputas, muitas vezes difíceis de serem superadas³²; o que implica avanços, mas também, resistências, que dificultam a consolidação dessas políticas e de seus arranjos, especialmente na forma como as redes se constituem em âmbito local. O questionamento sobre a intersetorialidade não se concentra em se efetivar, necessariamente, por meio do desenvolvimento de um método ou mesmo uma técnica específica, mas passa pela reflexão do papel de cada um dos sujeitos sociais envolvidos e da forma como cada qual se apropria do lugar que ocupa ao desempenhar sua função³³.

²⁹ OLIVEIRA, Denis Renato de; PASSADOR, João Luiz. *Gestão e políticas públicas em rede: interlocuções, pressupostos e aplicações*. Editora Appris, 2020. 173p.

³⁰ NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.101, p.95-120, jan/mar. 2010.

³¹ BRONZO, Carla et al. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v.2, n.35, p.120-159, jul./dez.2010.

³² BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camília Susana; SCHERER, Patrícia Teresinha; JESUS, Tiana Brum de; ARSEGO, Livia Ramalho; VIEIRA, Ana Luiza de Moraes. Políticas públicas e intersetorialidade em debate, 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8133/2/evento_003%20-%20Maria%20Isabel%20Barros%20Bellini.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

³³ FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; WESTPHAL, Marcia Faria; BÓGUS, Claudia Maria; MENDES, Rosilda. Gestão intersetorial e participativa: análise de modelo de uma subprefeitura de São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 42, p.220-238, 2014.

Essas constatações apresentadas pelos autores atravessam as políticas públicas, a respeito da concretização da intersectorialidade e de atendimento às demandas dos grupos sociais, implicando obstáculos, ao se colocar em prática um projeto universal de atendimento às necessidades dos cidadãos, visto que a lógica de acumulação capitalista e de investimentos em políticas econômicas inviabilizam o desenvolvimento de políticas sociais de garantia de direitos, considerando que estas passam a ser focalizadas/seletivas e descentralizadas. Desse modo, a restrição ou mesmo a redução de direitos tem sido uma tendência geral, tendo como argumento a crise fiscal do Estado, e, nesse contexto, transformam-se as políticas sociais em ações episódicas e compensatórias, como forma de acobertar os efeitos dessa crise³⁴.

Mesmo diante das constatações da relevância da intersectorialidade acentuadas pelos diversos autores (as), os problemas³⁵ apontados³⁶, no decorrer das discussões teóricas, demonstram as dificuldades ainda presentes para sua implementação. Ademais, as ações intersetoriais se desenvolvem em um cenário composto pela existência de múltiplos caminhos, permeados por diversos desafios no decorrer de sua execução³⁷, em que se verifica a prevalência de um consenso em relação ao discurso, mas, na prática, um dissenso, que tem marcando a tônica dos debates³⁸.

Desse modo, a literatura evidencia a necessidade de maiores investimentos na capacidade de articulação institucional de diferentes setores e políticas públicas, que consiga respaldar desenvolvimento de trabalhos mais adequados à realidade e necessidade dos públicos atendidos, a exemplo de mulheres em situação de violência.

3 Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento desse estudo, utilizou-se como instrumentos de pesquisa a entrevista fundamentada em um roteiro semiestruturado³⁹ e a pesquisa documental.

Realizaram-se as entrevistas com representantes das organizações apontadas como pertencentes à Rede Protetiva Não Especializada de Atenção às Mulheres em Situação de Violência. Perfazendo um total de 16 entrevistas, que ocorreram no primeiro semestre de 2019.

Quadro 10 – listas das áreas e das respectivas organizações responsáveis pelo atendimento às vítimas de violência, Viçosa, MG, 2019

Áreas	Organizações
Saúde	Programa Saúde da Família (PSF), Hospital São Sebastião (HSS)/ Grupo de Apoio às DSTs, Hospital São João Batista (HSJB), Centro Estadual de Atenção Especializada (CEAE) e Divisão de Saúde/UFV.
Assistência Social	Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).
Justiça/garantia de Direitos	Programa Casa das Mulheres, Defensoria Pública, Conselho Tutelar.
Segurança pública	Polícia Civil/IML, Polícia Militar.
Psicossocial	Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)/ Psicologia, Divisão Psicossocial /UFV.

³⁴ BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

³⁵ NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.101, p.95-120, jan/mar. 2010.

³⁶ BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

³⁷ SENNA, Mônica de Castro Maia; GARCIA, Danielle do Valle. Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 277-294, 2014.

³⁸ ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro. *A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade*. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2006. v. 01, p. 293.

³⁹ Esta pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa, com protocolo CEP-UFV- N. 3.113.693, CAAE: 03194018.8.0000.5153. Os depoimentos foram gravados com autorização dos entrevistados que assinaram termo de consentimento livre e esclarecido, elaborado conforme os preceitos da ética em pesquisa.

Realizou-se a pesquisa documental a fim de entender como ocorreu o desenvolvimento dos trabalhos de atendimento às mulheres usuárias dos serviços, desde a sua origem, no ano de 2010, em relação à experiência de efetivação da política em nível local, com foco na gestão intersetorial e em rede. Para tanto, recorreu-se a registros físicos e digitais de documentos oficiais, relatórios técnicos e acadêmicos do NIEG e do Programa Casa das Mulheres, assim como acesso às atas do CMDM e do Comitê de Acompanhamento do Protocolo Municipal de Atenção às Mulheres em Situação de Violência.

Realizou-se a análise das entrevistas com a separação dos materiais, seguindo as determinações da análise de conteúdo, respeitando as três fases: a) pré-análise, fase de organização propriamente dita; b) a exploração do material, realizadas por meio de operações de codificação, enumeração em decorrência de regras previamente estabelecidas; e, por último, o c) tratamento dos resultados, por inferência e interpretação dos dados.

Para facilitar as análises, após a transcrição de todas as entrevistas, agruparam-se as respostas em vinte e cinco arquivos distintos, correspondentes a cada pergunta relacionada no roteiro de entrevista, com respectivas análises de seus conteúdos. Dando continuidade à exploração do material, agruparam-se as questões nas seis principais temáticas presentes no roteiro de entrevista.

Em relação à pesquisa documental, o critério de separação dos materiais ocorreu de acordo com a ordem cronológica de acontecimentos das ações, com organização dos materiais em pastas digitais e arquivos físicos, a fim de facilitar a análise dos documentos.

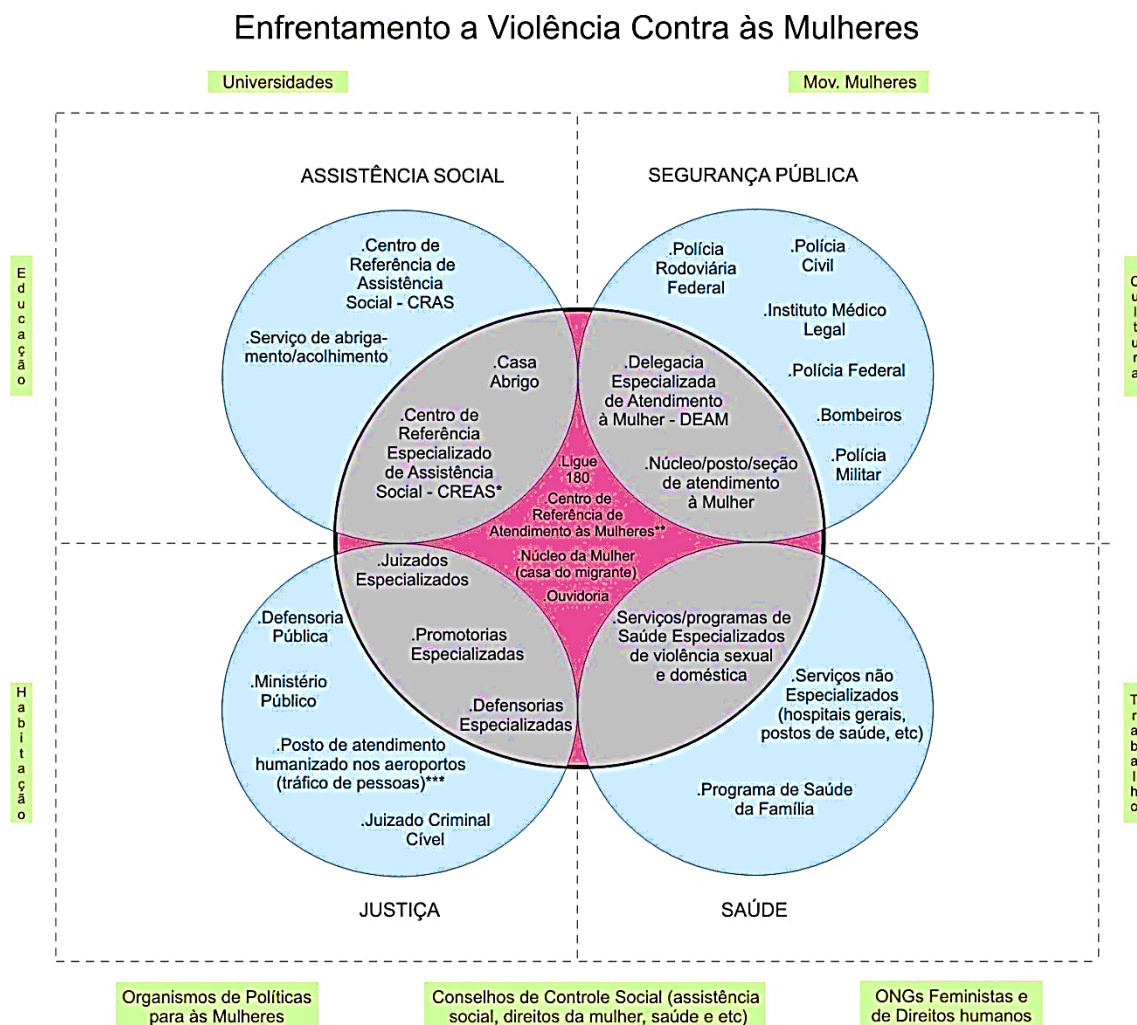
4 Resultados e discussões

4.1 A construção da Rede Protetiva de Atenção às Mulheres em Situação de Violência em Viçosa-MG

Para a construção das redes de atendimento, tendo como público as mulheres em situação de violência, o documento “Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres” e outros elaborados, a partir de 2003, pela SEPM, como o Pacto e Política Nacional de Enfrentamento à VCM do Governo Federal, serviram de orientação e base. Esses documentos trouxeram orientações para a constituição dessas redes, com incentivo à aglutinação de serviços nas esferas governamentais e, também, em organizações da sociedade civil, da iniciativa privada, bem como do terceiro setor.

Na figura 1, apresenta-se, de forma pormenorizada, a proposta de articulação desses serviços, previstas no Pacto Nacional de Enfrentamento à VCM, com participação de distintas áreas, trabalhando de forma conciliada, no enfrentamento à VCM, apoiada em três premissas: transversalidade de gênero, intersetorialidade e capilaridade.

Figura 1 – proposta de articulações institucionais no enfrentamento à VCM em Viçosa – MG



Legenda:

- Cor Azul – Serviços Não-especializados
- Cor Lilás – Serviços Especializados vinculados à Justiça, Segurança Pública, Assistência Social e Saúde
- Cor Rosa – Serviços Especializados de atendimento as mulheres, vinculados aos organismos de políticas para mulheres

Fonte: Brasil, Pacto Nacional de Enfrentamento à VCM, 2010.

O amplo rol de serviços especializados e não especializados, apresentado na figura 1, demonstra a complexidade do fenômeno da violência contra a mulher, exigindo, para a resolução do problema, o entrelaçamento de quatro campos de atuação: assistência social, segurança pública, justiça e saúde, cada qual englobando diversificados setores e inúmeros profissionais.

Em relação à transversalidade de gênero, se acentua a importância de sua incorporação, por ser um instrumento estratégico, na medida em que se insere na gestão das políticas públicas, como forma de garantir que seja incluída a perspectiva de gênero em outras políticas setoriais, em todas as etapas, desde o planejamento, implementação, monitoramento até a fase de avaliação⁴⁰. Desse modo, cria-se a possibilidade de um organismo específico, no caso de política para as mulheres, encontrar espaços para dialogar com outras áreas

⁴⁰ PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política*. 177f. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da. Fundação Getúlio Vargas.

de governo, em um esforço de garantir a defesa dos direitos para as mulheres. E essa inserção da perspectiva transversal de gênero, em diversificadas áreas, constitui um avanço importante na direção de se trabalhar progressivamente, em relação à desconstrução de crenças propagadoras de desigualdade de gênero, obstaculizando a ampla participação e inserção das mulheres em diversos espaços sociais.

Para a materialização da transversalidade, há a necessidade do desenvolvimento de um trabalho colaborativo entre organismo específico, ministérios e secretarias, mas, não somente, sendo essencial também, a articulação entre as esferas municipal, estadual e federal, além de congregar os esforços dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, garantidores da participação e controle social⁴¹.

Em se tratando das articulações dos entes federativos, como forma de promover capilaridade das políticas e programas, para que chegue mais rapidamente aos governos locais e, conseqüentemente, ao público a ser atendido, como as mulheres em situação de violência⁴². Entretanto, ao se refletir sobre as peculiaridades sociais, políticas e econômicas dos municípios, a implementação da política, gerida em nível federal, pode apresentar diferentes contornos, devido à necessidade de adaptações às realidades locais.

Trabalhar na direção de se alcançar sinergia entre essas diferentes instâncias governamentais e não governamentais é um desafio, haja vista que a sua aplicação requer mudanças nas estruturas institucionais, ao se estabelecer modelo de gestão lateral, pautado em relações mais colaborativas, com articulações entre os diversos setores e políticas públicas, como forma de alcançar objetivos comuns, se afastando de modelos de gestão hierárquica e centralizadora (*Top-down*)⁴³.

Seguiu-se essa configuração na proposta de trabalho intersetorial para o atendimento às mulheres em situação de violência, em Viçosa, com envolvimento de diversas organizações, de distintas áreas, como saúde, segurança, justiça, assistência social e psicossocial e a na busca de apoios institucionais. Destaca-se que os encaminhamentos das mulheres às organizações deveriam se dar respeitando a natureza da demanda de cada caso e o tipo de violência sofrida.

Entre os anos de 2010 a 2016, o movimento de articulação em torno do enfrentamento à VCM foi viabilizado, no município, pela Casa das Mulheres, projeto de extensão criado pelo NIEG/UFV, que, além de atuar em diversas linhas de trabalho, é responsável, no âmbito do atendimento, pelo acolhimento às mulheres em situação de violência e na prestação de assessoria jurídica gratuita para orientação na condução da denúncia. Concomitantemente, estabeleceu-se, no município, um trabalho de notificação de casos de VCM, realizado juntamente a organizações de áreas da saúde, a partir de outro programa governamental, o Programa de Educação para o Trabalho (PET). Obtiveram-se essas iniciativas mediante a construção de projetos por docentes da UFV, com suporte dos discentes, obtendo, então, a aprovação dos recursos, que permitiu o desenvolvimento dos trabalhos de forma contínua, até o ano de 2016, quando houve uma desaceleração das ações devido à finalização dos projetos em nível federal. No que diz respeito ao apoio do poder público municipal, esse se deu, inicialmente, por meio da concessão de espaço físico e de infraestrutura para o atendimento às mulheres em situação de violência.

Os recursos obtidos por meio desses projetos subsidiaram o desenvolvimento de diferentes ações e linhas de trabalho em relação ao enfrentamento à VCM em Viçosa, promovidas e articuladas pelo Programa Casa das Mulheres/PET/NIEG, CMDM e Defensoria Pública, o que logrou os seguintes avanços: a) construção de um canal de comunicação entre o CMDM e o Programa Casa das Mulheres, com represen-

⁴¹ PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política*. 177f. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

⁴² BRASIL. *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011, 45p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>. Acesso em: 05 de abr. 2017.

⁴³ NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: Brasil em desenvolvimento: *Estado, planejamento e políticas públicas*/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

tantes da Câmara Municipal e do Executivo; b) mobilizações de organizações da sociedade civil e da esfera governamental para trabalharem em prol do atendimento à VCM; c) formação acadêmica de estudantes universitários, capacitações de inúmeros profissionais e cursos profissionalizantes direcionados às pessoas da comunidade; d) produção científica e acadêmica; e) criação do teatro do oprimido, uma atividade de rua com a intenção de apresentar a Rede Protetiva e seu funcionamento e, também, ensaios, antes das audiências com as mulheres, para poderem se sentir mais seguras no momento dos depoimentos; f) estruturação de um banco de dados, denominado Observatório da VCM; g) produção de material didático, como cartilhas e a criação da disciplina acadêmica EDU 430 – Educação em Gênero para estudantes de graduação, aberta a todas as áreas de formação na UFV; h) veiculação do programa de Rádio “Mulheres em Pauta” e o de Televisão “Mulheres em Movimento”; i) realização de eventos, como seminários, conferências, fóruns e encontros; e j) aprovação do Pacto Municipal de Enfrentamento à VCM, do Protocolo Municipal de Atenção às Mulheres em Situação de Violência, da Política Pública de Proteção às mulheres do município (Lei n.º 2417/2014)⁴⁴ e da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres (Projeto de Lei n.º 091/2015).

Assim, os trabalhos se desenvolveram em uma proposta participativa, seja por meio da realização de Conferências Regionais de Políticas para as Mulheres, de Seminários de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, seja por meio de audiências públicas. Esses movimentos possibilitaram a aprovação da Lei n.º 2427/2014, de proteção às vítimas de violência, elaboradas para viabilizar o atendimento das mulheres.

Nesse ponto é oportuno mencionar que se desencadeou, em Viçosa, um trabalho amplo de enfrentamento à VCM, com várias frentes de trabalhos, sendo realizadas concomitantemente. Este estudo concentra-se exatamente no trabalho que passou a ser realizado, em 2010, quando se iniciou a maior ação desse enfrentamento, com a construção de um trabalho coparticipativo, viabilizado por meio da constituição da Rede Protetiva não Especializada de Atenção às Mulheres em Situação de Violência. Nessa direção, por ser um trabalho pautado no atendimento às mulheres, que carrega um novo modelo de gestão, visto estar assentado na intersetorialidade e em rede, surge o questionamento de como tem sido a sua condução no município.

A partir do ano de 2010, iniciou-se a mobilização de organizações de diferentes setores, tanto de natureza governamental, quanto não governamental, ficando a rede composta pelas seguintes organizações: Defensoria Pública, Delegacia de Polícia Civil e Militar, CRAS, CREAS, CEAE, PSF, Hospitais São Sebastião (HSS) e São João Batista (HSJB), Divisão de Saúde e Divisão Psicossocial/UFV e Casa das Mulheres. Constatou-se, portanto, que o atendimento fornecido pela Rede Protetiva começou a ser realizado somente por organizações da esfera governamental, permanecendo, nesse formato, o desenvolvimento dos trabalhos até os dias atuais.

Nesse período de constituição da Rede Protetiva, implementou-se, a partir da atuação do PET Saúde/UFV, o banco de dados sobre a VCM, o que instrumentalizou a gestão da informação, na rede. Esse banco de dados foi construído, posteriormente, pelo Observatório da Violência Contra a Mulher, que aglutinou as informações dos atendimentos realizados pela Casa das Mulheres, com uma compilação de dados da Anamnese; das Polícia Civil e Militar, por meio dos boletins de ocorrência, ao se preencher o Registro de Eventos de Defesa Social (Reds)⁴⁵ e das organizações da área da saúde, por meio do preenchimento dos Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) e Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM). É com base nessas informações que se tem um panorama da VCM no município e o direcionamento de ações específicas.

⁴⁴ A Lei n.º 2.417, de 21 de outubro de 2014, dispõe sobre as diretrizes para atendimento integral e oportuno às mulheres em situação de violência; conhecida como Lei do Protocolo.

⁴⁵ A partir de 2017, às informações do Reds deixou de compor o banco de dados do Observatório, permanecendo da Casa das Mulheres e do sistema de informação da saúde.

4.2 Rede protetiva: alicerces de concretização do trabalho

Nesta subseção, procurou-se detalhar algumas ações, em uma sequência cronológica de acontecimentos, que se desdobraram no município, para viabilizar o trabalho de atendimento em rede, destinado às mulheres em situação de violência.

No ano de 2011, objetivando o estabelecimento de parcerias entre as organizações para o atendimento em Rede, organizou-se o Pacto Municipal de Enfrentamento à VCM.

Em 2014, como forma de determinar os fluxos de encaminhamentos entre as organizações, bem como o papel de cada uma no atendimento, elaborou-se o Protocolo de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. A expectativa é que, por meio do protocolo, se formalizasse o funcionamento da rede e possibilitasse maior comprometimento de todos os equipamentos no desenvolvimento dos trabalhos.

Em 2015, por meio do Projeto de Lei n.º 091/2015, criou-se a Coordenadoria de Política para Mulheres, atrelada, diretamente, ao executivo municipal e ao Fundo Municipal dos Direitos das Mulheres. Com perspectiva de que, com o funcionamento da coordenadoria, se ampliassem os espaços de diálogo com o poder público e de desenvolvimento de um trabalho de enfrentamento à VCM, no município, dentro do modelo encampado pela Rede Protetiva, visto que a coordenadoria foi idealizada para apoiar e acompanhar ações, programas e projetos voltados às mulheres, enquanto se criou o Fundo Municipal dos Direitos das Mulheres para assegurar os recursos necessários para a execução das políticas públicas direcionadas às mulheres.

No início de funcionamento da rede, a função de supervisão dos trabalhos ficou a cargo do Comitê de Acompanhamento do Protocolo, que tinha como atribuições orientar, acompanhar, dialogar e intervir no atendimento realizado entre as organizações parceiras da Rede Protetiva, a fim de se estabelecer, de forma mais precisa, o fluxo de atendimento às mulheres em situação de violência, além de cobrar sua efetivação, assim como estudar os casos atendidos e, ao mesmo tempo, detalhar as possíveis falhas no atendimento, de modo a se efetuar, eficazmente, os encaminhamentos das usuárias na rede. A Casa das Mulheres ficou responsável por agendar e conduzir as reuniões do comitê. Com o crescimento dos trabalhos e a necessidade de ampliação das ações, a coordenadoria, além das demais atribuições referentes ao cargo, passou, no ano de 2015, a ser responsável por gerir essa rede, também por meio do comitê. Como forma de acompanhar os trabalhos realizados pela Rede Protetiva, promoveram-se encontros mensais com profissionais à frente dos serviços. Nesses encontros, discutiram-se as experiências de alguns atendimentos, a fim de levantar as dificuldades vivenciadas, os encaminhamentos efetuados entre os parceiros da rede e avaliar a respeito dos atendimentos e as possibilidades de melhorias.

A coordenadora não contava com uma equipe, o que dificultava o desenvolvimento de novas frentes de trabalho. Para desempenhar suas funções, com frequência, contava com o apoio do CMDM e da própria Casa das Mulheres. Tal situação gerou a impressão de que a Casa das Mulheres continuava sendo responsável por gerir e desempenhar a coordenação dos trabalhos, mesmo após a criação da coordenadoria, ressaltando-se que a coordenadoria funcionava nas dependências da Casa das Mulheres.

4.3 Os desafios atuais de funcionamento da Rede Protetiva

Dentre as dificuldades de funcionamento da Rede Protetiva, a realidade, em relação à carência de profissionais, não era um problema somente da coordenadoria, visto ter sido um ponto mencionado constantemente nas entrevistas. As pessoas das várias organizações, designadas ao trabalho na rede, destacaram estar sobrecarregadas, devido ao acúmulo de atividades sob sua responsabilidade, em suas respectivas organizações, somada às demandas que passaram a receber do trabalho na Rede Protetiva.

Além das restrições de profissionais, a Rede Protetiva enfrentava dificuldades na obtenção de recursos financeiros. Com o fim da concessão de recursos para financiamento das ações, no ano de 2016, sucessi-

vamente reduziram-se várias frentes de trabalho, impactando, diretamente, o funcionamento da rede. Um exemplo foi o encerramento do programa Casa das Mulheres/NIEG, no ano de 2018, por não conseguir recursos financeiros para permanecer atendendo às vítimas. Esse evento ocasionou interferências no atendimento da rede, por ser a Casa das Mulheres um elo importante nesse arranjo.

A Casa das Mulheres representou um marco no movimento de articulações institucionais no município, idealizadora e responsável pelo início do projeto “Rede Não Especializada de Atenção às Mulheres em Situação de Violência”. Sua atuação não ficou restrita ao acolhimento das mulheres, pois, também, realizou os encaminhamentos necessários, suporte jurídico, assegurando a continuidade dos trabalhos em rede, visto a manutenção de diálogos constantes com o poder público municipal, CMDM e coordenadoria.

O CMDM sempre acompanhou os desdobramentos do enfrentamento à VCM, o que pode ser constatado pela análise dos principais assuntos discutidos nas reuniões, tais como as ações de ordem política, que permitiram o fortalecimento e a continuidade dos trabalhos⁴⁶. A sua reativação, em 2008, ocorreu dentro de um contexto de propostas de articulações institucionais de atendimento às mulheres em situação de violência.

Devido às reivindicações advindas do CMDM, da coordenadoria e dos movimentos feministas organizados, reestabeleceram-se as atividades ainda em 2018, por meio de um convênio de cooperação técnica entre a UFV⁴⁷ e a Prefeitura Municipal de Viçosa, para a concessão de uma bolsa a ser destinada à supervisora da Casa das Mulheres e, assim, os trabalhos minimamente serem viabilizados. Menciona-se que não se verificou empenho das organizações que compõem a Rede Protetiva e dos profissionais envolvidos, em prol da continuidade dos atendimentos, com a paralisação das atividades da Casa das Mulheres. A mobilização ocorreu com base nas instâncias participativas, a exemplo do conselho e dos movimentos sociais, que se uniram para reversão da situação.

Apesar de ter sido aprovado na Câmara Municipal, o Projeto de Lei n.º 091/2015, que criou o Fundo Municipal dos Direitos das Mulheres, com repasses de recursos advindos da LOA, a partir de 2018, dentro da proposta de gestão municipal, as atividades de mobilização popular, desde disponibilidade de pessoal para o campo, até a elaboração de materiais didáticos, divulgação e promoção de eventos educativos e capacitação dos profissionais à frente dos serviços, não se manteve. Isto porque, para cobrir esse volume de ações, eram indispensáveis outras fontes de recursos, a exemplo do que se obteve até o ano de 2016.

Neste cenário de instabilidades, um acontecimento repercutiu ainda mais no funcionamento da rede, que foi a exoneração da Coordenadora de Políticas Públicas para Mulheres, por parte do poder municipal, no segundo semestre de 2018. Com a saída da profissional à frente deste cargo, ocorreu a interrupção das reuniões e, conseqüentemente, das discussões dos casos atendidos pelas organizações. Em relação ao papel da coordenadoria, uma das entrevistadas ressaltou:

a Coordenadoria de Política para as Mulheres funcionava e funcionava bem, e ajudava demais. Eu acho que tinha que voltar. (...) Quando tinha a coordenadoria o fluxo funcionava, querendo ou não, essas reuniões que tinha mensal elas cobravam também, você não está fazendo a sua parte (Entrevista n.º 2).

Os relatos de entrevistas demonstraram que o trabalho realizado pela coordenadoria era essencial para se alinhar às ações entre os equipamentos da Rede Protetiva e sinalizar a importância da manutenção das articulações, por meio da efetivação dos encaminhamentos das mulheres aos serviços, de acordo com a demanda de atendimento.

⁴⁶ Ações do tipo: construção do Plano Municipal de Políticas para Mulheres; recomposição do CMDM; implementação da Delegacia de Mulheres, criação da Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres e Fundo Municipal de Direitos das Mulheres, abertura da Casa de Acolhimento, discussão sobre o Protocolo Municipal de Atenção às Mulheres em Situação de Violência, entre outros.

⁴⁷ A coordenação da Casa das Mulheres sempre foi de responsabilidade de professoras da UFV, ligadas ao NIEG, por isso, o envolvimento da instituição junto ao poder municipal para garantir o retorno dos trabalhos.

O contexto de instabilidades em relação à gestão do trabalho em rede pode ser percebido nos relatos de entrevistas das participantes da pesquisa, quando explanaram preocupação de se sustentar um bom funcionamento da rede. Os acontecimentos, que marcaram o enfrentamento à VCM no município, ocasionaram importantes avanços, mas também retrocessos ou mesmo paralisação das ações, que limitaram o poder de ação no atendimento mais integral às mulheres em situação de violência. Como consequência, ocorreu a diminuição do diálogo entre os profissionais, sobretudo com o encerramento das reuniões promovidas pela coordenadoria; desmobilização de ações importantes, como capacitações direcionadas aos profissionais, inviabilizando uma reciclagem sobre as desigualdades de gênero e trabalho em rede; aumento da rotatividade de profissionais à frente aos serviços; redução do número de profissionais envolvidos nos atendimentos e insuficiente acesso a recursos.

Os relatos apresentados na sequência revelam o que os profissionais consideram importante para o desempenho de um trabalho consistente em rede:

(...) se o atendimento em rede ele flui bem, ele funcionando bem, e as instituições comunicam, cada um fazendo a sua parte, evita a mulher ter que ficar trançando, ir em lugar, ir no outro, sem saber o que buscar de cada lugar, tendo que repetir a história da situação de violência em cada lugar, então eu acho que é muito importante por causa disso, pela questão do tempo, do pronto atendimento, pela questão de evitar a revitimização e garantir o atendimento (Entrevista n.º 9).

(...) o fato de existir uma rede, obviamente se já pulverizou, já colocou um tanto de gente envolvida, para poder alertar, cuidar, fazer pelas vítimas o que precisa ser feito, cada um com seu papel, também todo mundo se falando, então provavelmente isso vai ajudar reduzir o número de casos, de incidência, se tivesse um equipamento só isso não ia acontecer, é muitos casos para poucos profissionais resolver, então tendo uma rede é muito mais fácil de resolver (Entrevista n.º 5).

Com a rede de proteção a gente não só encaminha, mas a gente também consegue ter um controle do número de violência, do que está acontecendo à nossa volta, se não tiver um local em que colha essas informações, de orientação à população, mesmo tendo, a gente sabe que muitas pessoas ficam perdidas, tendo já tem o problema de se seguir correto o protocolo, não tendo, nem consigo imaginar (Entrevista n.º 08).

Essencial, 101%, porque se não tiver esse enfrentamento não acontece e vou te falar para tudo, nem só para à violência contra a mulher. A saúde se não tiver essa rede funcionando, e digo toda, CRAS, CREAS, apesar de não ser da saúde, mas da assistência social, as políticas sociais estão todas interligadas e se não tiver esse contato, para tudo, não sai. Nós trabalhamos com os mais vulneráveis, financeiramente, cultural, de tudo (Entrevista n.º 2).

(...) É necessário, não é só importante, é necessário que tenha uma rede de atendimento. Então essa rede precisa se falar sempre, precisa se comunicar, estudar cada situação, fazer junto um atendimento, a gente não esgota em si mesmo a solução de cada situação, de cada família (Entrevista n.º 6).

(...) o trabalho de rede é essencial e quando a gente trata do fenômeno da violência doméstica, mais ainda, é um fenômeno multidisciplinar, não é uma coisa que o direito vai resolver, só a polícia vai resolver, só a saúde, a mulher tem que ser analisada de uma forma multidisciplinar mesmo, para ter esse acompanhamento e consiga superar a questão da violência (Entrevista n.º 11).

Além da preocupação dos profissionais à frente dos serviços, com as instabilidades de funcionamento da rede e da interrupção dos trabalhos, esses relatos acentuam a necessidade de maior articulação entre as organizações que prestam serviços na rede, como forma de fornecer às usuárias um atendimento qualificado e de acordo com suas demandas.

Quando se almejou a construção dos trabalhos de enfrentamento à VCM, no município, designaram-se três coordenações distintas. Uma relacionada à área da educação, com atividades correspondentes ao teatro de rua, às oficinas, aos projetos desenvolvidos nas escolas e toda parte pedagógica e política do projeto; outra correspondente à saúde, com todas as ações referentes ao PET Saúde e, por fim, a área Jurídica de atendimento das vítimas de violência, com encaminhamentos, abertura de processos e manutenção de diálogos constantes com a Defensoria Pública.

Entretanto, não se criou uma coordenação responsável pela gestão da Rede Protetiva, que pudesse envolver profissionais com formação acadêmica específica na área de gestão e que colaborasse para a administração dos trabalhos em rede. No decorrer das entrevistas, ficou claro que existia uma dificuldade de gestão da

rede, e nenhum participante mencionou a ocorrência de um planejamento conjunto entre as organizações, para o desempenho e melhor condução dos trabalhos. Além disso, não houve relatos de existência de uma avaliação em torno das ações desenvolvidas, especialmente em relação à qualidade dos atendimentos e à eficiência e eficácia para a atuação do enfrentamento à VCM, por parte das organizações, que prestavam serviços nos atendimentos às usuárias.

A ausência de uma coordenação específica, para a realização da gestão da Rede Protetiva, pode ser um sinalizador das dificuldades de se organizar e definir qual seria o melhor tipo de gestão para um trabalho, que apresentava ares de novidade na sociedade, especialmente no formato proposto, com compartilhamento dos atendimentos em diferentes setores, de áreas que, muitas vezes, não possuem afinidades, esbarrando na manutenção de um diálogo mais próximo e constante.

Também é novidade a maior aproximação entre sociedade civil e o Estado, o que enseja movimentos em torno de se definir melhor, pela própria elaboração das políticas públicas, qual deveria ser o comprometimento de ambas as partes, para o desempenho dos trabalhos, bem como a quem deveria ser conferida a responsabilidade pela gestão.

Na experiência empreendida, obteve-se apoio de organizações da sociedade civil nas ações de enfrentamento à VCM; entretanto, o atendimento prestado pela Rede Protetiva contemplou, inteiramente, entes governamentais, o que faz refletir sobre as reais possibilidades de se consagrarem parcerias entre público e privado, em prol de atendimento a determinados públicos, como, no caso estudado, de mulheres em situação de violência. Além disso, há uma indisponibilidade de estrutura física e de recursos financeiros, o que inviabiliza a constituição de uma rede composta somente por serviços especializados ou, inclusive, híbridos, realidade encontrada em outros municípios de pequeno e médio porte, conforme relatos na pesquisa de campo.

Nessa linha de pensamento, para a efetivação da gestão intersetorial, é preciso contar com o suporte da gestão jurídico-administrativa, em relação aos instrumentos técnicos e marcos legais, devido ao caráter complexo de funcionamento de uma rede. sendo necessário englobar protocolos intrasetoriais; expor os níveis dos serviços, que podem ser de baixa, média e alta complexidade; exigir protocolos intersetoriais; constituir redes de políticas públicas, como uma prerrogativa da política social; elaborar regras e rotinas, assim como indicar atribuições e competências funcionais⁴⁸.

Alguns desses pontos⁴⁹ contemplaram-se, em relação à organização dos trabalhos de enfrentamento à VCM, em Viçosa: (a) criação da Rede Protetiva e sua formalização, por meio do Protocolo Municipal de Atenção às Mulheres em Situação de Violência; (b) funcionamento do Comitê de Acompanhamento do Protocolo, com realização de reunião mensal com os representantes das organizações responsáveis pelo atendimento às vítimas; (c) construção do Pacto Municipal de Enfrentamento à VCM; (d) criação de protocolos internos pelas organizações para a orientação dos atendimentos; (e) realização de conferências, seminários, palestras e audiências públicas, a fim de garantir o comprometimento, compartilhamento e responsabilização das organizações e do poder público com os trabalhos.

Contudo, a manutenção dessas frentes de trabalhos não foram instituídas, seja por uma gestão deficiente, parcial, que não tem uma regularidade nas ações, como foi destacado no decorrer desse estudo; pela própria novidade de ser uma gestão intersetorial, como já salientado, um aparato ainda em construção no meio social, que começa a tomar mais força após a Constituição Federal, o que reflete as dificuldades de se obterem articulações mais consistentes entre os serviços, e, conseqüentemente, no atendimento qualificado às usuárias; bem como, pela cultura setorial, que ainda permanece e dificulta a realização de parcerias mais densas, em direção à materialização e consagração, em torno de um trabalho compartilhado. Nessa direção,

⁴⁸ TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. *Guaju*, Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211-230, 2018.

⁴⁹ TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. *Guaju*, Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211-230, 2018.

problemas e dificuldades têm sido constatados na implementação das políticas sociais, pautadas na intersectorialidade, especialmente referentes à gestão e sua consecução⁵⁰.

De tal modo que é possível destacar alguns pontos em relação às dificuldades de gestão organizacional das redes de cooperação, dentro da proposta intersetorial de atendimento, podendo evidenciar os seguintes: a) na prestação de contas — *accountability* — devido à utilização de recursos públicos, em virtude do envolvimento de diversos participantes governamentais e não governamentais; b) morosidade das negociações, que atrasa a resolução de problemas, que, às vezes, apresentam demandas imediatas; c) empecilhos no alcance dos objetivos, pelo compartilhamento das metas, sendo que as responsabilidades ficam diluídas; d) distanciamento dos participantes em relação às propostas iniciais, assim como ausência de compromisso nos trabalhos da rede, com desistência de alguns setores/organizações; e) não clareza a respeito dos critérios a serem seguidos para a participação na rede, podendo ter como consequência o afastamento de alguns setores/organizações, ficando a condução dos trabalhos sobre a responsabilidade de determinados grupos, o que ocasiona o monopólio de uma elite; f) ao controle e coordenação, no que diz respeito à dependência entre as partes envolvidas, o que pode gerar problemas administrativos⁵¹.

As experiências de coparticipação, como acentuadas anteriormente pelos autores, dentro da proposta de compartilhamento no atendimento à demanda de natureza pública, em que se prima pela intersectorialidade, representou um novo modelo, a partir da década de 1990, dentro da administração pública, de consecução, monitoramento e gestão de tais experiências. Os desafios para a gestão e funcionamento dessas redes têm se apresentado no cotidiano desses trabalhos, como demonstrado no decorrer deste artigo.

Ao analisar a produção científica brasileira a respeito da intersectorialidade na gestão das políticas sociais, de experiências em nível municipal, não se observou uma transformação institucional ou a incorporação de estratégias intersetoriais para a condução de problemas complexos pelos gestores públicos, mas têm sido observadas dificuldades para se efetivar uma gestão integrada e com implementação de processos que privilegie a reorganização administrativa. Assim, para a constituição de uma rede articulada, compete conjugar as três dimensões, a política, a institucional e a operacional, de forma a propiciar o pleno funcionamento da rede. Destaca-se que, no âmbito operacional, nem sempre se verifica uma abordagem conceitual de intersectorialidade, mas sim uma prática, de acordo com a necessidade imediata, que se apresenta no contexto social⁵².

De tal modo que as ações intersetoriais permanecem como processos inovadores experimentais, frequentemente propiciados por interesses de grupos sociais, que buscam executar tais políticas, dificilmente se configurando como uma decisão de governo⁵³. Nessa perspectiva, mesmo com o crescente número de estudos, que usam o conceito de rede e gestão de políticas públicas, ainda se padece de uma estrutura conceitual concisa, que dê conta de abarcar as formas de interação entre os sujeitos sociais, assim como os conteúdos das atividades, que compreendem o formato das relações de poder presentes⁵⁴.

Apesar dos espaços de participação terem se ampliado e diversificado, com propostas de implementação da gestão amparada na intersectorialidade e de mudanças significativas em âmbito local, em que o enfrentamento à VCM se insere na sociedade, concretizado pelo atendimento realizado pela Rede Protetiva, não foi ainda devidamente instituída, corporificada nas estruturas governamentais do poder público municipal, com avanços e retrocessos que têm marcado a tônica dos trabalhos, em Viçosa. Ou seja, devido à cultura

⁵⁰ BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

⁵¹ OLIVEIRA, Denis Renato de; PASSADOR, João Luiz. *Gestão e políticas públicas em rede: interlocuções, pressupostos e aplicações*. Editora Appris, 2020. 173p.

⁵² AMARAL, Liliane Moraes. *A intersectorialidade na gestão das políticas sociais: o contexto da produção científica brasileira*. 210f. 160f. Dissertação (Mestrado em Terapia Ocupacional), Programa de Pós-Graduação em Terapia Ocupacional, São Carlos. Universidade Federal de São Carlos.

⁵³ TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. *Guaju*, Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211-230, 2018.

⁵⁴ OLIVEIRA, Denis Renato de; PASSADOR, João Luiz. *Gestão e políticas públicas em rede: interlocuções, pressupostos e aplicações*. Editora Appris, 2020. 173p.

setorial, que, às vezes, prevalece entre os profissionais à frente das organizações, tem sido promovida uma gestão dessas experiências coparticipativas, permeada de desencontros, desarticulações, problemas de diálogos e comprometimentos na condução dos trabalhos, devido à gestão empregada de forma muito parcial e inconstante, que não contempla todas as demandas exigidas, dentro da proposta de um trabalho de cunho intersetorial. Ainda é preciso mencionar a atenção direcionada às políticas hegemônicas institucionalizadas no interior dos governos e que, por isso, recebem maior suporte e atenção.

5 Considerações finais

A gestão da Rede Protetiva, no caso estudado, não se concretizou, em termos de um aparato administrativo formalizado, não sendo designado ou criado um órgão que se responsabilizasse pela gestão intersetorial, no que tange ao planejamento e coordenação das ações dentro do poder público municipal. Mesmo que o Comitê de Acompanhamento do Protocolo tenha representado um passo nessa direção, as descontinuidades das ações e o não envolvimento do poder público na gestão, impactaram, diretamente, o funcionamento da rede.

Outro ponto refere-se ao fato de que, apesar da presença de um CMDM atuante, apoiando continuamente o desenvolvimento dos trabalhos, sua atuação não pode ser extrapolada para realizar propriamente a gestão, uma vez que já possui funções pré-definidas, como de fiscalizar e propor a criação de políticas públicas direcionadas à perspectiva de gênero.

Dessa forma, ter somente serviços especializados esbarra nas dificuldades de se obterem recursos humanos, orçamentários e de estrutura, sobretudo em municípios pequenos e de médio porte, para conformação de redes de atendimento, como é sinalizado pela literatura.

Por se tratar de uma Rede Protetiva Não Especializada de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, existe a necessidade de realizar capacitações com os profissionais à frente das organizações, sobre temáticas de gênero e de funcionamento da própria rede, o que requer destinação de recursos para que as ações sejam viabilizadas periodicamente, para suprir a não existência de serviços especializados. A Casa das Mulheres desempenhou esse trabalho; embora não se trate de uma organização e sim de um projeto de extensão criado e gerido pelo NIEG/UFV. A existência da Casa das Mulheres sempre esteve condicionada à coordenação do NIEG/UFV. Apesar dessa limitação, seu funcionamento impulsionou a obtenção de recursos da própria UFV e a criação da Rede Protetiva no município.

Essa particularidade em torno da Casa das Mulheres de ser o único serviço, na rede, destinado a atender exclusivamente mulheres em situação de violência, além de ser uma das idealizadoras de todo o trabalho de enfrentamento à VCM, em Viçosa, determinou uma posição de destaque perante as demais organizações da rede, como responsável por sua gestão, mas que não se concretizou devido às limitações de profissionais, recursos financeiros e apoio institucional.

As dificuldades de comunicação entre os setores pertencentes à Rede Protetiva, as instabilidades de coordenação, o número limitado de profissionais à frente dos serviços, o insuficiente aporte financeiro, representaram alguns exemplos das dificuldades, na manutenção de um trabalho interorganizacional e intersetorial, sobretudo quando não ocorrem alterações nas instâncias governamentais de uma gestão setorial, para uma reorganização administrativa, que privilegie a intersectorialidade.

Mesmo com esse aparato, no período de 2010 a 2016, as ações perderam, progressivamente, força e diminuíram o seu raio de atuação, devido às dificuldades de se obterem recursos e à perda de apoio institucional, deixando em suspenso o desenvolvimento de inúmeras atividades, ocasionando preocupação em relação à continuidade dos trabalhos.

A esses problemas soma-se a questão da novidade dessas experiências no Brasil, que se despontaram com mais ímpeto, na década de 1990, com a proposta de descentralização governamental e de incentivos para ações em âmbito municipal, do desenvolvimento de trabalhos direcionados a determinados grupos sociais excluídos da sociedade, aspecto que se verifica em relação ao enfrentamento à VCM, especialmente a partir de 2003, por meio de uma série de ações, entre elas, a formação de redes intersetoriais. Tal situação conduz à necessidade de maior avaliação e monitoramento dessas experiências pelas próprias políticas que lhes originaram, bem como pelos governos locais, sobre o alcance e eficácia em relação à efetividade de um atendimento integral direcionado às mulheres, além da construção de um aparato institucional que permita o desenvolvimento dos trabalhos, independentemente da saída ou entrada de representantes governamentais, por meio da consolidação de políticas públicas e recursos necessários à continuidade das ações de enfrentamento à VCM, no município.

Assim, as experiências de atuação em rede, de forma intersetorial, direcionadas a grupos vulneráveis da sociedade, a exemplo das mulheres em situação de violência, ainda carecem de definições mais claras e precisas de estratégias de gestão em torno do trabalho realizado. Permanecem os dilemas de institucionalização de políticas sociais em uma democracia ainda jovem e que começou tardiamente a experimentar a descentralização, conferindo maior autonomia aos governos locais, mas que ainda padecem de direcionamento de recursos do Governo Federal para financiar ações em outras áreas, como no enfrentamento à VCM.

Se, de um lado, é possível se ater a todos esses impasses, com várias limitações na gestão da Rede Protetiva, além dos inúmeros desafios a serem superados, os quais foram sendo descritos no decorrer desse estudo; por outro lado, a movimentação de diferentes grupos na sociedade, a fim de se estabelecer um trabalho de enfrentamento à VCM em Viçosa, rompeu, em alguns momentos, com a setorização e promoveu alterações significativas em âmbito local, obtendo visibilidade, alterando, assim, os ditames naturalizados e reproduzidos no meio social, defendendo que a VCM necessita de amparo, por meio de um atendimento qualificado e humanizado.

Desse modo, a construção de uma rede, pautada no atendimento e baseada na intersetorialidade, nos moldes prescritos nos documentos oficiais, como o referente à “Rede de Enfrentamento à VCM”, do Governo Federal, enfrenta dificuldades de se concretizar no cotidiano, atuando no que é possível, em termos de infraestrutura, dos recursos financeiros e dos profissionais envolvidos, e da disponibilidade de colaboração do poder público.

Referências

- AMARAL, Liliane Moraes. *A intersetorialidade na gestão das políticas sociais: o contexto da produção científica brasileira*. 210f. 160f. Dissertação (Mestrado em Terapia Ocupacional), Programa de Pós-Graduação em Terapia Ocupacional, São Carlos. Universidade Federal de São Carlos.
- ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro. *A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade*. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2006. v. 01, p. 293.
- BARDIN, Laurence. *Analyse de contenu*. Lisbon: Seventy Editions, 1994.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camília Susana; SCHERER, Patrícia Teresinha; JESUS, Tiana Brum de; ARSEGO, Livia Ramalho; VIEIRA, Ana Luiza de Moraes. *Políticas públicas e intersetorialidade em debate*, 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8133/2/evento_003%20-%20Maria%20Isabel%20Barros%20Bellini.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011, 45p. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 05 de abr. 2017.

BRASIL. *Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 03 de mai. 2019.

BRASIL. *Lei orgânica da assistência social 1993*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1993. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

BRONZO, Carla et al. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v.2, n.35, p.120-159, jul./dez.2010.

BUVINICH, Rojas; PASSAMAI, Danitza. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, p. 55-82, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, Santa Fé, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria; FERNÁNDEZ, Margarita; MANRÍQUEZ, Marcel Thezá. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Polis. *Revista Latinoamericana*, Salvador, v.12, n. 36, p. 289-314, 2013.

CARVALHO, Rafael Nicolau; CAVALCANTI, Patrícia Barreto. O debate recente sobre as políticas públicas: o caso da intersectorialidade numa perspectiva compreensiva. *Revista de Políticas Públicas*, São Luiz, v. 17, n. 1, p. 161-170, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; DIAS, Sylmara L. F. Gonçalves; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MENDONÇA, Patrícia. *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LTC Editora, 2012. 364p.

FERNANDES, A.T; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização, In: *Anais do V Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 2013.

FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; WESTPHAL, Marcia Faria; BÓGUS, Cláudia Maria; MENDES, Rosilda. Gestão intersectorial e participativa: análise de modelo de uma subprefeitura de São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 42, p.220-238, 2014.

FLEURY, Sônia; SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael (Orgs). *Respostas locais a inseguranças globais: inovação e mudança no Brasil e Espanha*. Fundação Getúlio Vargas: Ebape, Fundação Cidob, 2009. 448p. Disponível em: <http://biblioteca.jfjb.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/respostas-locais-e-inseguranças-globais-inovacao-e-mudanca-no-brasil-e-espanha.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.

GIOVANNI, Geraldo Di. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa*, v. 82, p.1-23, 2009.

INOJOSA, Rose Marie; JUNQUEIRA, Luciano A. Práticas e saberes: desafios e inovação em gestão social. *OêS*, Bahia, v.15, n.45, p. 171-180, 2008.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. *Redes sociais e intersectorialidade*. São Paulo: Tiki Books, 2016, p. 13-40.

MENDOZA, Enrique Cabrero; SOLIS, Dionisio Zabaleta. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 43, p. 27-62, 2009.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da seguridade social à intersectorialidade: Reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katályses*, Florianópolis, v.14, n.1, p. 41-49, 2011.

MORAIS, Jordana de Souza. *Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG*. 2016, 142f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica), Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.101, p.95-120, jan/mar. 2010.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DO ESTUDO DE GÊNERO (NIEG). *Assessorias e parcerias*. Disponível em: <http://www.nieg.ufv.br>. Acesso em: 03 jun de 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. *Revista Serviço Público*, Brasília, v.69, n.2, p.35-61, 2018.

OLIVEIRA, Denis Renato de; PASSADOR, João Luiz. *Gestão e políticas públicas em rede: interlocuções, pressupostos e aplicações*. Editora Appris, 2020. 173p.

PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política*. 177f. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da. Fundação Getúlio Vargas.

PIANA, Maria Cristina. *As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento*, São Paulo: Editora Unesp, p. 22-56, 2009.

PRISCO, Thiago. Assistência social: a política pública (inter) setorial. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 2, n. 1, p.134-149, 2012.

REZENDE, Daniela Leandro; ANDRADE, Luciana Vieira Rubim. Rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência em Viçosa, Minas Gerais. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 14, n. 1, p. 207-225, 2014.

REZENDE, Mônica; BAPTISTA, Tatiana Wargas Faria de; AMÂNCIO FILHO, Antenor. O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersectorialidade. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 301-322, 2015.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010.

SCHMITHÜSEN, Franz. Analyser les impacts des politiques au niveau intersectoriel: aspects juridiques et politiques. In: DUBÉ, Yves C.; SCHMITHÜSEN, Franz Josef. *Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs*. FAO forestry paper, v. 142, p. 5-47, 2005.

SENNA, Mônica de Castro Maia; GARCIA, Danielle do Valle. Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 277-294, 2014.

SILVA, Cláudia Maria Ferreira, MIGUEL, Ângela Maria. A rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência, no município de Viçosa/MG. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 16, n. 1, p. 26-41, 2016.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. *Guaju*, Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211-230, 2018.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.