

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO –  
MESTRADO E DOUTORADO  
AREA DE CONCENTRAÇÃO EM  
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Quelen Brondani de Aquino

**A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: UMA ANÁLISE AO PLANO  
PLURIANUAL 2010-2013 E 2014-2017 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE  
EMPODERAMENTO E AUTONOMIA DA MULHER NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO  
SUL – RS**

Santa Cruz do Sul  
2014

Quelen Brondani de Aquino

**A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: UMA ANÁLISE AO  
PLANO PLURIANUAL 2010-2013 E 2014-2017 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA  
DE EMPODERAMENTO E AUTONOMIA DA MULHER NO MUNICÍPIO DE SANTA  
CRUZ DO SUL – RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marli M. M. da Costa

Santa Cruz do Sul  
2014

Quelen Brondani de Aquino

**A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: UMA ANÁLISE AO  
PLANO PLURIANUAL 2010-2013 E 2014-2017 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA  
DE EMPODERAMENTO E AUTONOMIA DA MULHER NO MUNICÍPIO DE SANTA  
CRUZ DO SUL – RS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Dra Marli M. M. da Costa  
Professora Orientadora

---

Professor(a) Examinador

---

Professor(a) Examinador

Santa Cruz do Sul

2014

*Para Ana Catharina, meu melhor presente!  
Que chegou em meio ao Mestrado e está me ensinando a ser Mãe!*

## AGRADECIMENTOS

AGRADECER é uma forma singela de dizer às pessoas o quanto elas foram importantes e fizeram a diferença em determinados momentos de nossas vidas. Portanto, nesse instante de conclusão do Mestrado em Direito não poderia deixar de reconhecer e prestar minha homenagem aquelas pessoas que fizeram desses dois anos de estudos o momento mais gratificante de minha vida.

Sim, as horas de estudos, as resenhas, os artigos, os debates em sala de aula foram gratificantes pelo fato de que eu estava na busca pela concretização de um sonho, e isso fez com que cada instante proporcionasse uma satisfação imensa e a certeza de que eu estava no lugar certo, com as pessoas certas e no tempo certo.

Assim, quero demonstrar a minha gratidão eterna, aquela, sem a qual, não estaria realizando esse sonho. Minha querida orientadora, professora Doutora Marli da Costa. Seus ensinamentos foram circunstanciais não apenas na construção do conhecimento durante a realização do Mestrado, mas sim na lapidação de um ser humano. As lições que aprendi com a Senhora, tornaram-me uma pessoa melhor, mais confiante, sensata e certa de que tudo é possível quanto temos garra e força de vontade. Não canso de repetir, humildemente, obrigada por acreditar em mim, mesmo quando eu deixei de acreditar.

Agradeço a minha família, que por horas abdicou da minha presença, e ainda que algumas vezes não tenha compreendido as minhas ausências, tenho a agradecer pelos ensinamentos e reflexões que esse tempo de mestrado me proporcionou, também, no contexto familiar. Aqui, não poderia deixar de mencionar meus anjos de quatro patas, Fiona, Cacau e Batata, os serelepes cãezinhos que estiveram comigo nas madrugadas de estudos, verdadeiros companheiros.

A minha mestre amiga, Rosane Porto, que me apresentou ao mundo da pesquisa acadêmica, nunca faltou uma palavra de incentivo e apoio. Agradeço às suas intervenções e colaborações, que foram fundamentais para o enriquecimento do meu aprendizado. Saiba que és um exemplo de determinação e força de vontade.

Às queridas amigas que o Mestrado me proporcionou, Enívia Hermes, Rosana Fabra e Rosane Michelotti. Muitas vezes, vocês foram a mão amiga, sem a qual muitas ações não teriam se concretizado. Junto ao Programa de Pós-Graduação em

Direito, tenho certeza que vocês tornam a caminhada de todos os mestrandos e doutorandos com sabor de chocolate.

Agradeço, indistintamente, a todos os integrantes do Grupo de Pesquisas Direito, Cidadania e Políticas Públicas, coordenado pela Dra Marli da Costa. Todos os ensinamentos e discussões traçados ao longo de nossos encontros foram fundamentais para o meu aprendizado. Sinto-me muito lisonjeada de poder fazer parte de um grupo tão seleta.

Não poderia deixar de lembrar todos os meus queridos colegas, que me acompanharam durante esses dois anos. Não me atreveria a citar nomes, para não cometer qualquer injustiça. Saibam que levarei vocês em meu coração e aonde quer que estejam, estarei pedindo para que Deus encha de bênçãos suas vidas.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a Deus, por conduzir meus passos e estar a frente de meus planos, tornando-os, sem dúvidas, bem melhores. Foi durante o Mestrado que encontrei a maior demonstração da Sua existência, quando possibilitou-me a gratificante oportunidade de gerar um ser, e confiou aos meus cuidados, um pedacinho do céu – Ana Catharina. A natureza humana é, indescritivelmente, incrível. Costumo dizer que a chegada da Ana Catharina não poderia ter ocorrido em fase melhor, pois eu vivenciava um momento de gratificantes realizações, e saber que ela fez parte disso tudo deixou-me ainda mais motivada. Portanto, Pai querido, só tenho a agradecer por todas as graças concedidas.

Rogo para que continue conduzindo os meus passos!!!

## RESUMO

As questões de gênero ganharam destaque na agenda política somente nas últimas décadas, em razão, principalmente, do movimento de mulheres, que no último século foram protagonistas de uma série de conquistas que mudou a posição das mulheres no contexto social. Contudo, não se pode esquecer que no transcorrer da história elas sempre ocuparam um papel de subalternidade perante os homens, foram, e ainda são, vítimas de discriminação de gênero em função do sexo, e, ainda hoje, a violência contra a mulher é uma das principais barreiras à promoção da equidade. Portanto, o presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo dos elementos que compõem as relações de gênero e que desencadeiam diversas formas de discriminação contra a mulher, e nesse contexto compreender os seus reflexos na sociedade contemporânea, especialmente na construção dos direitos sociais; nesse sentido, busca-se analisar de que maneira ocorre a transversalidade na gestão das políticas públicas com perspectiva de gênero no município de Santa Cruz do Sul, bem como se através dela é possível promover a equidade e o respeito à diversidade, o empoderamento e a autonomia da mulher. Para tanto, dividiu-se o trabalho em três capítulos. O primeiro tem por finalidade estudar a gênese da cultura da dominação masculina nas relações de gênero, que desencadeiam a prática de violência contra a mulher, especialmente a violência simbólica. Na sequência, o segundo pretende abordar a proteção aos direitos e garantias fundamentais da mulher, perpassando pelo ordenamento jurídico brasileiro e internacional, dando-se ênfase para as questões de gênero, assim, tem-se que a violência de gênero é uma verdadeira afronta aos direitos humanos. Ao mesmo tempo que o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres fundamentaram a inserção da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, o terceiro capítulo tem por intuito estudar a gestão das políticas públicas com a perspectiva de gênero, desse modo realiza-se um esboço conceitual e metodológico das políticas públicas, bem como pretende-se a compreensão da necessária transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero, abordando-se, especialmente, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres enquanto mecanismo de empoderamento feminino no cenário nacional. Para, então, realizar-se uma análise ao Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, do município de Santa Cruz do Sul, para aferir de que maneira a perspectiva de gênero é conduzida pelos gestores municipais na elaboração dos referidos Planos. Destaca-se que para realização da pesquisa foi utilizado o método dedutivo de abordagem, bem como o método de procedimento monográfico e como técnica, a pesquisa bibliográfica, buscando realizar o desenvolvimento do tema proposto a partir de referencial teórico.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de gênero; Relações de gênero; Empoderamento e autonomia da Mulher; Direitos Humanos e Garantias Fundamentais;

## RÉSUMÉ

Les questions de genre ont gagné importance dans l'agenda politique qu'au cours des dernières décennies, principalement en raison du mouvement des femmes, qui au siècle dernier ont été protagonistes dans une série de conquêtes qui a changé la position des femmes dans le contexte social. Cependant, on ne peut pas oublier que, dans le cours de l'histoire, elles ont toujours occupé un rôle de soumission devant les hommes, étaient, et sont encore victimes de discrimination sexuelle fondée sur le sexe, et, aujourd'hui, la violence contre les femmes est un principaux obstacles à la promotion de l'équité. Pourtant, la présente étude vise à mener une étude des éléments de relations entre les sexes et qui déclenchent diverses formes de discrimination contre les femmes, et dans ce contexte, de comprendre leurs réflexions sur la société contemporaine, en particulier dans la construction des droits sociaux; en sens, nous cherchons à analyser comment la transversalité se produit dans la gestion des politiques publiques dans une perspective de genre dans la ville de Santa Cruz do Sul, ainsi que par il est possible de promouvoir l'équité et le respect de la diversité, de l'autonomisation et de l'autonomie des femmes. Pour ce faire, nous avons divisé le travail en trois chapitres. Le premier était d'étudier la genèse de la culture de la domination masculine dans les relations entre les sexes, qui déclenchent la pratique de la violence contre les femmes, notamment la violence symbolique. Après la seconde vise à remédier à la protection des droits et garanties fondamentaux des femmes, en passant par la loi brésilienne et internationale, mettant l'accent sur les questions de genre, nous avons ainsi que la violence de genre est un véritable affront à droits humains. Au même temps que la reconnaissance des droits humains des femmes justifiant l'insertion de la Loi 11.340/06, connu sous le nom da Maria Penha, le système juridique brésilien. Enfin, le troisième chapitre vise à étudier la gestion des politiques publiques avec une perspective de genre, ainsi il y aura un plan conceptuel et méthodologique des politiques publiques, ainsi que vouloir comprendre la transversalité nécessaire des politiques publiques perspective de genre, approche, surtout le Plan national de politiques pour lês femes en tant que mécanisme de l'autonomisation des femmes sur la scène nationale. Pour ensuite effectuer une analyse pour le plan pluriannuel 2010-2013 et 2014-2017, la ville de Santa Cruz do Sul, pour évaluer la façon dont la perspective de genre est menée par les gestionnaires municipaux dans l'élaboration de ces plans. Il est à noter que pour la réalisation de l'approche déductive de recherche de la méthode utilisée, et la méthode de la procédure et comment l'art monographique, la littérature, cherchant à réaliser le développement du cadre théorique proposé de thème.

**Mots-clés:** les politiques publiques entre dès genres; les relations entre les genres; d'autonomisation des femmes et leur autonomie; droits humains et des garanties fondamentales;

## ABSTRACT

Gender issues gained prominence on the political agenda only over recent decades, due mainly to the women's movement, which in the last century were involved in several achievements that changed the position of women in the social context. However, it can be forgotten that in the course of history they have always had a role of subalternity before men, women were and still are victims of gender discrimination based on sex, and still today violence against women is one of the major barriers to the promotion of equity. Therefore, the present work aims to conduct a study of the elements that compose the gender relations and trigger various forms of discrimination against women, and in this context to understand their reflections on the contemporary society, especially in the construction of social rights; in this sense, we seek to analyze how the transversality occurs in the management of public policies with a gender perspective in the municipality of Santa Cruz do Sul, as well as through it is possible to promote equity and respect for diversity, empowerment and autonomy of woman. Thus the work was divided into three chapters. The first has the purpose to study the genesis' culture of male dominance in gender relations, which trigger the practice of violence against women, especially the symbolic violence. After that, the second aims to approach the protection of fundamental rights and guarantees of the woman, going through the Brazilian and international law, with emphasis to gender issues, in this way we have that gender violence is a real affront to human rights. At the same time the human rights' recognition of women motivated the insertion of Law 11.340/06, known as the Maria da Penha Law, in the Brazilian legal system. Finally, the third chapter is aimed at studying the public policies' management with a gender perspective, thereby a conceptual and methodological outline of public policies takes place, as well as it is intended to understand the necessary transversality of public policies with gender perspective, focusing especially in the National Plan of Policies for Women as a mechanism of female empowerment in the national scene. And then perform an analysis of the Multi-Annual Plan 2010-2013 and 2014-2017 of the municipality of Santa Cruz do Sul, to gauge how the gender perspective is conducted by municipal managers in the draw up of such plans. It is worth highlighting that for the research's realization the deductive method approach has been used, as well as the method of monograph procedure and, as technical, the bibliographical research, seeking to realize development of the proposed theme from a theoretical frame.

**Keywords:** Gender's public policies; gender relations; Empowerment and autonomy of women; Human Rights and Fundamental Guarantees.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 A GÊNESE DA CULTURA DE DOMINAÇÃO MASCULINA NAS RELAÇÕES DE GÊNERO QUE DESENCADAIAM A PRÁTICA DE VIOLÊNCIA.....	16
2.1 A gênese da cultura patriarcal .....	17
2.2 O Poder Simbólico da Dominação Masculina nas Relações de Gênero.....	30
2.3 O Papel da Mulher na Sociedade Moderna .....	40
3 A PROTEÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA MULHER: UMA ABORDAGEM AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E INTERNACIONAL COM ÊNFASE PARA O GÊNERO.....	54
3.1 Violência e Gênero: uma afronta aos Direitos e Garantias Fundamentais da Mulher .....	56
3.2 A promoção dos Direitos Humanos e Fundamentais da Mulher: uma abordagem à legislação internacional.....	68
3.3 A Lei Maria da Penha enquanto Promotora da Equidade e do Respeito à Diversidade .....	82
4 A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO.....	100
4.1 A necessária compreensão das Políticas Públicas no cenário Contemporâneo: contextualizações metodológicas e conceituais.....	101
4.2 A Gestão das Políticas Públicas: a necessária transversalidade das Políticas Públicas com a perspectiva de Gênero.....	110
4.3 O Empoderamento Feminino através do Plano Nacional de Políticas para as mulheres .....	120
4.4 Uma análise ao Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, de Santa Cruz do Sul: Em busca do empoderamento e autonomia da mulher para promover a equidade de gênero no espaço local .....	130
5 CONCLUSÃO.....	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	147

*Nenhuma luta jamais logrará êxito sem que as mulheres participem lado a lado com os homens. Há duas forças no mundo: uma é a espada e a outra é a caneta. Há uma terceira força mais poderosa: a das mulheres.*

(YOUSAFZAI, Malala. *Eu sou Malala*)

## 1 INTRODUÇÃO

A temática sobre gênero tomou acento na sociedade moderna somente nas últimas décadas. Até então, não se falava em direitos iguais entre homens e mulheres, tampouco a equidade de gênero era relevante, uma vez que, natural e aceito pela sociedade, era homens e mulheres ocuparem os papéis que historicamente lhes eram destinados. Elas, geralmente enclausuradas na redoma doméstica, viviam sob os cuidados e vigilância dos pais ou do marido, quando contraíam o casamento. Aqueles, ao contrário, extrapolavam as fronteiras da vida privada e viviam no cenário do espaço público, sem qualquer limite.

Destaque-se que essas diferenças de gênero, ratificadas e reproduzidas gerações após gerações, desde que tem se ouvido falar em homem e mulher, depreendem-se da cultura eminentemente patriarcal em que vivemos durante séculos. Contudo, há de se reconhecer que estamos em uma era pós-patriarcal, mas que ainda muito precisa ser feito para se falar em direitos efetivamente iguais entre os dois sexos.

Nessa conjuntura, o tema proposto “Políticas Públicas de Gênero” tem relevância em razão de que historicamente as relações sociais são construídas em função da discriminação de gênero. Essas diferenças desencadeiam uma sutil forma de manifestação de poder que tem assegurado diversas desigualdades sociais, as quais, nos dias modernos são entendidas como um empecilho para que sejam alcançados os objetivos de desenvolvimento social e igualdade, tão necessários para a efetivação dos direitos e liberdades individuais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil, proporcionando, nesse contexto, que seus cidadãos e cidadãs gozem plenamente seus direitos, independente do gênero masculino ou feminino.

Ressalta-se que o Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) possui ampla vinculação com a temática das políticas públicas, tendo desenvolvido toda a sua trajetória com base no enfrentamento e discussão de questões teóricas e práticas atinentes à matéria. No que se refere às questões de gênero, também apresenta relevante pertinência com a área de concentração do Programa, vinculando-se a uma de suas linhas de pesquisa, a citar Políticas Públicas de Inclusão Social. Assim, a temática objeto deste projeto possui forte caráter social vez que nas últimas décadas as

políticas públicas de gênero ganharam espaço na agenda política, pois o enfrentamento a todas as formas de discriminação contra a mulher, bem como a promoção da equidade e do respeito a diversidade, o empoderamento e a autonomia, são condições necessárias para o desenvolvimento social. Por conta disso, a complexidade entre a teoria e a realidade por meio do planejamento e gestão das políticas públicas com a perspectiva de gênero, demanda profundo e consistente estudo, que se pretende demonstrar com esta pesquisa.

Nessa perspectiva, a violência e a discriminação contra a mulher presentes nas relações de poder, em que de um lado tem os dominadores e do outro os dominados, representa um problema na sociedade atual, cabendo a intervenção do Estado para que proporcione, através do planejamento e gestão das políticas públicas com perspectiva de gênero, a diminuição das diversas formas de discriminação contra a mulher, bem como promova a conscientização de uma cultura para a equidade de gênero e o respeito à diversidade.

A proposta deste trabalho representa, nesse sentido, uma iniciativa de procurar no discurso do direito a sua função social, enquanto ferramenta pacificadora de conflitos. Não se pode falar em discurso humanizador e integral se a linguagem permanecer inapropriada e estigmatizada, restringindo-se a um campo meramente tradicional de reprodução de pensamentos e culturas, distantes da realidade social. Para tanto, a pesquisa é o primeiro passo, para que se possa desenvolver, de forma eficiente, no campo social, ações de parceria, cooperação e solidariedade, objetivando o efetivo exercício da cidadania e a promoção da equidade e do respeito à diversidade, bem como o empoderamento e a autonomia da mulher.

Com base nessas premissas, pretende-se realizar um estudo dos elementos que compõem as relações de gênero e que desencadeiam diversas formas de discriminação contra a mulher, e nesse contexto compreender os seus reflexos na sociedade contemporânea, especialmente na construção dos direitos sociais; nesse cenário, busca-se analisar de que maneira ocorre a transversalidade na gestão das políticas públicas com perspectiva de gênero no município de Santa Cruz do Sul, bem como se através dela é possível promover a equidade de gênero e o respeito à diversidade, o empoderamento e a autonomia da mulher.

Assim, é importante destacar que historicamente, a mulher ocupou um espaço de inferioridade e submissão nas relações de gênero, contudo o Estado Social

Democrático, garantidor dos direitos fundamentais e sociais a toda pessoa humana, ampara a busca pela equidade e o respeito à diversidade. Nesse aspecto, a gestão das políticas públicas devem estar voltadas para as peculiaridades de gênero, especialmente no que se refere ao empoderamento e à autonomia da mulher na sociedade moderna.

Com base nessa assertiva, almeja-se avaliar qual a necessidade de repensar a gestão das políticas públicas por meio da transversalidade de gênero durante a elaboração do Plano Plurianual municipal, buscando a promoção da equidade e o respeito à diversidade, bem como o empoderamento e a autonomia da mulher?

Nesse sentido, para o sucesso da pesquisa foi utilizada uma metodologia de trabalho que possibilitasse o desenvolvimento ordenado desse estudo, com o intuito de demonstrar, de forma precisa, os seus resultados. Para tanto, apropriou-se do método dedutivo de abordagem (VENTURA, 2002), para serem desenvolvidas análises a partir da premissa teórica eleita para a realização do estudo. Assim sendo, adquiriu-se um amplo conhecimento bibliográfico e uma posição crítica frente ao tema. Para tanto, utilizou-se o método de procedimento monográfico, cabe salientar que em algumas partes, fez-se o uso do método de procedimento histórico, justamente para caracterizar a influência da historicidade do tempo para a compreensão dos fenômenos nos dias atuais, especificamente no que se refere as relações de gênero. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se como técnica a pesquisa bibliográfica, buscando realizar o desenvolvimento do tema proposto a partir de referencial teórico. (LEAL, 2007) Ainda que a pesquisa bibliográfica tenha ganhado destaque nesse trabalho, realizou-se uma análise minuciosa do Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, do município de Santa Cruz do Sul, a fim de aferir de que modo as ações locais com perspectiva de gênero são planejadas.

Desse modo, o estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, procura-se demonstrar a gênese da cultura de uma dominação masculina nas relações de gênero que desencadeiam a prática de violência contra a mulher. Assim, é importante apontar os principais aspectos dessa cultura, denominada patriarcal, em que prevalece a dominação masculina, que está intimamente relacionada a uma relação de poder entre o homem e a mulher, causando uma grande subalternidade do sexo feminino e descortinando a chamada violência simbólica, essa forma suave e invisível de relação de poder em que as próprias vítimas aceitam a sua posição de subordinação enquanto fenômeno natural das relações de gênero. Tem-se ainda,

que essa forma de poder acaba construindo o modo de viver em sociedade, ratificando-se o papel feminino nesse contexto. Nessa perspectiva, estereótipos são reproduzidos geração após geração, para tanto é fundamental que se compreenda o papel da mulher na sociedade moderna.

Na sequência, o segundo capítulo aborda a proteção aos direitos e garantias fundamentais da mulher, perpassando pelo ordenamento jurídico brasileiro e internacional, dando-se ênfase para as questões de gênero. Contudo, antes de se adentrar na legislação pátria e internacional é fundamental destacar-se a prática da violência contra a mulher, enquanto uma afronta aos direitos humanos e garantias fundamentais. Logo, discorre-se sobre a vasta legislação internacional que deu justificativa para o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e serviu de embasamento para a construção normativa brasileira com a perspectiva de gênero. Especialmente, nesse sentido, realça-se a inserção no ordenamento jurídico brasileiro da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, que tem por finalidade combater a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como trazer novas possibilidades de prevenção e de medidas que possibilitem a construção da equidade de gênero.

Por fim, o terceiro capítulo estuda a gestão das políticas públicas com a perspectiva de gênero. Portanto, faz-se necessário, inicialmente, a compreensão sobre as contextualizações metodológicas e conceituais que rodeiam o vasto campo das políticas públicas. E, diante dessa temática, refletir sobre a necessária transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero. Para tanto, realiza-se um estudo sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres enquanto mecanismo de empoderamento feminino no cenário nacional. Por fim, analisa-se o Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, do município de Santa Cruz do Sul, para verificar de que maneira a perspectiva de gênero é conduzida pelos gestores municipais de modo a promover o empoderamento e a autonomia da mulher no espaço local, bem como contribuir para a promoção da equidade de gênero.

## 2 A GÊNESE DA CULTURA DE DOMINAÇÃO MASCULINA NAS RELAÇÕES DE GÊNERO QUE DESENCADEIAM A PRÁTICA DE VIOLÊNCIA

A dominação masculina nas relações de gênero, travestida pelo manto do patriarcado, existe desde os primórdios da sociedade. Somente nas últimas décadas passou a ser questionada e tornou-se motivo de discussões em diversos setores. Essa relação de poder desencadeia a prática da violência e discriminação, nas mais diversas formas, até aquela aceita e tolerada pela sociedade, que Bourdieu chamou de *Violência Simbólica*<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o presente capítulo pretende abordar os principais aspectos dessa cultura em que prevalece a dominação masculina, a iniciar pelo estudo de uma sociedade patriarcal, que vinculava o poder ao homem, inclusive poder de decisão sobre os assuntos familiares, sobre a mulher e sobre os filhos.

O patriarcado esteve presente em todas as sociedades, as culturas determinavam o que cabia ao homem e a mulher, distintamente. Não se falava em equidade de sexos, tão pouco em direitos das mulheres. Muito lentamente, a cultura está mudando, hoje, tem-se o que os estudiosos chamam de uma cultura da despatriarcalização, mas as marcas do patriarcado estão impregnadas em muitos povos do mundo, em alguns lugares, ainda encontram-se povos totalmente patriarcais, em que a mulher continua sem voz alguma nas relações. Essas cicatrizes deixadas por essas culturas desencadeiam a prática da violência contra a mulher, e o que é pior, muitas vezes, as justificam. Por conta disso, destacam-se as ideias de estudiosas do tema, como Pateman (1993), que garantem que metade da história, contada do ponto de vista de filósofos políticos, ainda permanece obscura. E, por conta disso, questiona-se se as influências teóricas desses doutrinadores corroboraram para as desigualdades sexuais, vislumbradas tanto no cenário da ciência política, do direito, da sociologia, da economia, e de outros infindáveis cenários?

Assim, resultante dessas arguições, deparamo-nos, constantemente, com os alarmantes índices de violência e discriminação contra a mulher, reproduzidos nas mais diversas esferas. Nessa conjuntura, debate-se, na sequência, a dominação masculina presente nas relações de gênero, assim, oportuno seria o reconhecimento

---

<sup>1</sup> O tema será abordado no item 2.2.

da denominada “violência simbólica”, a que Bourdieu (1999) definiu como violência suave, invisível, em que as próprias vítimas aceitam a sua posição de subordinação enquanto fenômeno natural das relações de gênero.

Por fim, fundamental que se conclua esse capítulo, abordando essa forma de poder oriunda da posição de dominação do sexo masculino sobre o feminino, que estão inseridas nas relações de gênero e acabam construindo o modo de viver em sociedade, ratificando o papel das mulheres nesse contexto. Nesse sentido, discorre-se sobre a singular ideia de que, inseridos nessa cultura, homens aprendem como ser homens e mulheres aprendem como ser mulheres. A divisão das atividades entre os sexos é elemento chave dessa estruturação social e fazem com que o mundo público pertença ao homem e o mundo privado à mulher. O homem, que aprendeu a dominar, pratica esse ato em todas as esferas, inclusive no âmbito doméstico. A mulher, que aprendeu a ser submissa, aprendeu também a respeitar o seu dominador e a aceitar essa situação como se fosse natural. Eis aí a violência simbólica.

## **2.1 A gênese da cultura patriarcal**

Inicialmente, para uma melhor compreensão da desigualdade entre os sexos e que desencadeia uma série de discriminação das mulheres na história da humanidade, resta fundamental fazer uma abordagem ao modelo patriarcal da sociedade. Para tanto, são interessantes os ensinamentos de Pateman (1993, p. 15) sobre o “patriarcado”, que se refere, pois, a uma “forma de poder político”, que foi praticamente ignorado no século XX, as críticas da autora aos teóricos políticos, que, segundo ela, gastaram “muito tempo discutindo a respeito da legitimidade e dos fundamentos de formas de poder político” e ignoraram completamente o modelo patriarcal ao contar, por exemplo, a “mais famosa e influente história política dos tempos modernos” – o contrato social. Tem-se que a teoria e o direito patriarcal estejam mortos e enterrados a quase 300 anos. No entanto, ainda que se considere o momento atual como pós-patriarcal, nos dias modernos, o patriarcado apresenta versões pouco fortalecidas, mas que são incontestavelmente reproduzidas nas relações sociais.

Para Lerner (1990), o patriarcado é um sistema histórico, ou seja, tem um início na história. Entende a autora que se o patriarcado fosse natural, ou seja, baseado num determinismo biológico, mudá-lo suporia mudar a natureza, por certo que a natureza foi mudada pela civilização, mas a maior parte dos benefícios da civilização ficou com os homens.

Nessa perspectiva, Lerner (1990) tenta esclarecer como o patriarcado se estabeleceu, criando, desse modo, condições para a subordinação das mulheres, o que parece, num primeiro instante, que a apropriação por parte dos homens da capacidade sexual e reprodutiva das mulheres ocorreu antes da formação da propriedade privada e da sociedade de classes, estando seu uso como mercadoria na base da propriedade privada. Do mesmo modo, verifica-se que a subordinação sexual das mulheres foi institucionalizada nos primeiros códigos jurídicos e o poder do Estado a ratificou. O Estado, desde o início, demonstrou o interesse em manter a família patriarcal.

A história do contrato social – seja ela real ou hipotética – preocupa-se em desvendar como uma nova forma de sociedade civil e de direito político constituiu-se por meio de um contrato original.

(...) O fascínio exercido pela idéia de um contrato original e pela teoria do contrato num sentido mais geral, uma teoria que sustenta que as relações sociais livres tomam uma forma contratual, é provavelmente maior agora do que em qualquer outro momento, desde os séculos XVII e XVIII, quando os autores clássicos contaram suas histórias. Mas, hoje, invariavelmente, apenas metade da história é contada. (PATEMAN, 1993, p. 15-16)

Desse modo, conforme anunciou Pateman (1993), o contrato original pode ser considerado um pacto sexual-social, contudo a história do contrato sexual tem sido ignorada vez que os teóricos contemporâneos que se dedicaram a explicar o contrato social não fizeram nenhuma indicação de que metade do acordo esteja faltando. Esse fato é relevante porque a história do contrato sexual também trata da gênese do direito político e explica, indubitavelmente, porque o exercício desse direito é legitimado pela sociedade, e ratificado pela presença de um direito patriarcal, ou seja, o poder que os homens exercem sobre as mulheres. No mesmo sentido, Beauvoir (1983, p. 15) atesta que “o presente envolve o passado e no passado toda a história foi feita pelos homens”. Quando as mulheres passaram a tomar parte na elaboração do mundo, verificou-se que esse mundo era extremamente masculino, pertencente aos homens.

Ainda que os filósofos políticos tenham esquecido de contar metade da história, é importante destacar que a teoria do contrato social foi apresentada como sinônimo da história sobre a liberdade, em que, no estado natural, os homens trocaram as inseguranças dessa liberdade por uma liberdade civil e equitativa, amparada pelo Estado, uma vez que a liberdade é posta no Contrato Social, como um direito universal na sociedade civil. Não se pode esquecer, porém, que além dessas supostas liberdades há outras questões em jogo, como, por exemplo, a dominação que os homens exercem sobre as mulheres, bem como o direito masculino de acesso sexual regular a elas e que, apesar dos avanços do contexto atual, não podem ser ignorados.

Assim, é oportuno diferenciar que o contrato social é uma história de liberdade, por outro lado o contrato sexual é uma história de sujeição. O contrato original, por seu turno, cria ambas: a liberdade dos homens e a sujeição das mulheres. Por conta disso, Pateman (1993, p. 16-17) alude que o “sentido da liberdade civil não pode ser compreendido sem a metade perdida da história, que revela como o direito patriarcal dos homens sobre as mulheres é criado pelo contrato”. Nessa conjuntura, o fundamento do estudo de Pateman (1993, p. 20) é demonstrar, justamente, “um tipo muito especial de propriedade, a propriedade que os indivíduos detêm em suas pessoas” através das relações de poder. É, sem dúvidas aí que reside a síntese da dominação masculina e do poder patriarcal.

Necessário se faz o entendimento de que no estado natural, ainda que prevalecesse a ideia de que todos os homens nasciam livres e eram iguais entre si, logo indivíduos, as mulheres não estavam incluídas nessa máxima, ao contrário, elas não possuíam liberdade natural porque já nasciam propriedade dos homens, inicialmente vinculadas a figura paterna, e posterior a figura do marido. Por conta disso não possuíam os atributos e as capacidades dos “indivíduos”, e a diferença entre os sexos tornou-se, acima de tudo, uma diferença entre liberdade e sujeição. Claro que nos dias atuais os homens já não desfrutam dos mesmos poderes que tinham sobre as “suas” mulheres como nos séculos passados, quando as mulheres ainda estavam na condição de propriedade. Mas não se tem como negar que a pouco tempo ainda era possível visualizar a sujeição conjugal das mulheres nas jurisdições que se recusavam a reconhecer a possibilidade de estupro no casamento. (PATEMAN, 1993) Em razão disso, a divisão sexual reflete-se também na ocupação dos espaços, cabendo aos homens os espaços públicos enquanto as

mulheres restringiam-se a ocupar os espaços privados, a redoma doméstica. Para Benhabib (1987, p. 96) “é a própria constituição de uma esfera de discurso que bane a mulher da história, empurrando-a para o domínio da natureza, da luz do público para o interior da casa, do efeito civilizador da cultura para o repetitivo fardo de nutrir e reproduzir”. Conforme assevera Pateman (1993, p. 28):

As mulheres são incorporadas a uma esfera que ao mesmo tempo faz e não faz parte da sociedade civil, mas que está separada da esfera “civil”. A antinomia privado/pública é uma outra expressão das divisões natural/civil e mulheres/homens. A esfera privada, feminina (natural) e a esfera pública, masculina (civil) são contrárias, mas uma adquire significado a partir da outra, e o sentido de liberdade civil da vida pública é ressaltado quando ele é contraposto à sujeição natural que caracteriza o domínio privado. [...] O significado do que é ser um “indivíduo” produtor de contratos e civilmente livre, é revelado através da sujeição das mulheres dentro da esfera privada.

A esfera privada, naturalmente aceita pelas mulheres, ratifica a sua sujeição ao sexo oposto, favorecendo a opressão e a dominação masculina, bem como o exercício do poder patriarcal. Deve-se, porém, destacar que o exercício do poder patriarcal não se restringe apenas à esfera privada, ou seja, o patriarcado não é apenas familiar. Os homens, diferente das mulheres, têm acesso a todos os espaços, seja ele público ou privado.

Ao encontro de tais assertivas, Bourdieu (1999, p. 116) destaca que as mulheres, uma vez excluídas da esfera pública, ou seja do “universo das coisas sérias”, elas “ficaram durante muito tempo confinadas ao universo doméstico e às atividades associadas à reprodução biológica e social da descendência”, adiciona-se a isso o fato de que o trabalho doméstico das mulheres, ainda nos dias atuais, não faz jus a remuneração alguma, contribui para desvalorizá-la e perpetuar a dominação patriarcal.

Nesse prisma, resta evidente que a unidade da ordem social é mantida através da estrutura das relações patriarcais, e nesse cenário, está comprovado que, durante séculos, as mulheres incorporaram a imagem de meros objetos em poder dos homens, aceitando passivamente essa condição, vez que o enfoque da subordinação patriarcal acabava por ratificar esse retrato. É oportuno, todavia, esclarecer que ainda que a dominação patriarcal tenha surgido de um contrato, isso não quer dizer que as mulheres simplesmente aceitaram essa condição, ao contrário, compreender como esse contrato é apresentado só é possível porque várias mulheres (especialmente as feministas) e alguns homens têm resistido às relações patriarcais desde o século XVII.

Diante do exposto, tem-se que a expressão “patriarcado” renasceu em função do movimento feminista organizado no final dos anos 60, e passou a fazer parte do discurso feminista e acadêmico. São oportunas, portanto, as palavras de Pateman (1993, p. 39):

Houve várias discussões entre as feministas sobre o significado de “patriarcado” e sobre questões tais como: se em nossa sociedade o termo deve ser usado em sentido literal de governo paterno; se o patriarcado é uma característica humana universal ou se ele é histórica e culturalmente variável; se o matriarcado ou a igualdade sexual existiram alguma vez, e, caso tenha existido, como aconteceu a “derrota mundial e histórica do sexo feminino” (para utilizar a dramática formulação de Engels); se as relações patriarcais estão essencialmente estabelecidas na família ou se a vida social, como um todo, está estruturada pelo poder patriarcal; e quais as relações existentes entre patriarcado, ou dominação sexual, e capitalismo, ou dominação de classe. Não existe um consenso acerca de nenhuma dessas questões e as feministas utilizam o termo “patriarcado” em muitos sentidos.

Vale destacar que as diferenças de gênero masculino e feminino são formas culturais específicas de vida, por isso a dominação patriarcal que se instaurou não tem nada a ver com o sexo biológico. As diferenças sexuais são biológicas, mas o modo que se vive é um fenômeno cultural, a qual se denomina cultura patriarcal.

A cultura patriarcal, a apropriação do poder e da obediência do outro, da hierarquia e da autoridade, junto com o desejo de controle deve ter se estabelecido a partir de uma maneira cotidiana de viver, antes que as mulheres fossem submetidas e escravizadas, de maneira que seus filhos tornaram-se adultos que aceitavam a escravidão de suas mães como algo natural e passassem a reproduzir tal modo de relacionar-se, geração após geração. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004)

Por conta disso, não restam dúvidas de que o patriarcado é um modo de viver em sociedade. Na cultura patriarcal, vive-se na apropriação, como se fosse legítimo, por meio da força, estabelecer limites que restringem a mobilidade dos outros, como bem elucidam Maturana & Verden-Zöller (2004, p. 38):

Em nossa cultura patriarcal, repito, vivemos na desconfiança da autonomia dos outros. Apropriamo-nos o tempo todo do direito de decidir o que é ou não legítimo para eles, no contínuo propósito de controlar suas vidas. Em nossa cultura patriarcal, vivemos na hierarquia que exige obediência. Afirmamos que uma coexistência ordenada requer autoridade e subordinação, superioridade e inferioridade, poder e debilidade ou submissão. E estamos sempre prontos para tratar todas as relações humanas ou não, nesses termos. Assim, justificamos a competição, isto é, o encontro na negação mútua como a maneira estabelecer a hierarquia dos privilégios sob a afirmação de que a competição promove o progresso social, ao permitir que o melhor apareça e prospere.

Contudo, muitos autores entendem que já se viveu uma cultura matriarcal, Maturana & Verden-Zöllner (2004) preferiram substituir o termo por “matrístico”, por entenderem que a mulher tem uma presença mística, capaz de conotar uma cultura que implique uma coerência sistêmica, e libertadora do maternal, diferente da cultura autoritária e hierárquica do patriarcado. Esclarecem os autores (2004, p. 39) que de acordo com os “restos arqueológicos encontrados na área do Danúbio, nos Bálcãs e no Egeu (Gimbututas, 1982), a cultura matrística pré-patriarcal européia deve ter sido definida por uma rede conversações completamente diferente da patriarcal”. Baseado nessa maneira de viver, na cultura matrística não se visualizava a cultura da guerra e lutas, exclusão e apropriação, autoridade e obediência, poder e controle, ao contrário, acredita-se que o modo de viver era baseado na participação, cooperação, inclusão e respeito.

Por conta desse modo de viver, Maturana & Verden-Zöllner (2004) defendem que as mulheres mantiveram essas características em seu modo de agir, especialmente reproduzindo-se na maternidade e no modo de relacionar-se com os filhos. Por isso, o desenvolvimento da criança, na cultura patriarcal, passa por dois momentos: o primeiro, na infância, em que meninos e meninas, enquanto membros da cultura de suas mães, deparam-se com resquícios de uma cultura matrística, e assim permanecem por algum tempo sem ter contato com o modo de viver patriarcal. Entretanto, a segunda fase começa quando a criança principia a vivência patriarcal, e aos poucos vão se estabelecendo as diferenças culturais entre os sexos, passando a interferir no processo normal de socialização da criança.

Cabe ressaltar que o patriarcado não é uma característica do ser do homem, trata-se de uma cultura, logo um modo de viver pertencente a ambos os sexos. Homens e mulheres podem ser patriarcais, assim como podem ser matrísticos e reproduzir essa cultura. Pateman (1993) também defende uma vida social governada pelo direito materno, a descendência era matrilinear e o reconhecimento da paternidade era prejudicado em função da promiscuidade sexual. Entretanto, a própria história dá explicações diferentes acerca da subversão do direito materno, mas provavelmente esse processo estava relacionado ao reconhecimento da paternidade.

Destaca-se, porém, que de acordo com a arqueologia, a cultura matrística foi destruída pelos povos pastores patriarcais, hoje denominados indo-europeus, que

vieram do Leste, a cerca de sete ou seis mil anos. Logo, o patriarcado não se originou na Europa, “quando o patriarcado indo-europeu invadiu a Europa, transformou-se em patriarcado Europeu por meio de seus encontros com as culturas matrísticas lá preexistentes”. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004, p. 49)

Nessa transformação cultural, a família pastoril se transformou numa família patriarcal e o homem pastor converteu-se em patriarca, do mesmo modo, a apropriação pelo pastor da vida sexual da mulher se deu junto com a apropriação de seus filhos. Mas essa maneira de viver teve uma consequência fundamental: a explosão demográfica, animal e humana. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004)

Destaca-se, entretanto, que:

A cultura matrística não foi completamente extinta: sobreviveu aqui e ali em bolsões culturais. Em especial, permaneceu oculta nas relações entre as mulheres e submersa na intimidade das interações mãe-filho, até o momento em que a criança tem de entrar na vida adulta, na qual o patriarcado aparece na sua plenitude. Num empreendimento de pirataria e domínio, os homens invasores patriarcais pastores destruíram tudo e, depois de exterminar os homens matrísticos, apropriaram-se de suas mulheres. Acredito que estas não se submeteram voluntária e plenamente, o que deu origem a uma oposição na relação homem-mulher que não estivera presente em nenhuma das culturas originais. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004, p. 77)

Por sua vez, a divisão do trabalho entre os sexos e o surgimento de mitos e crenças consolidaram a subserviência das mulheres, especialmente quando os avanços da tecnologia fortaleceram a agricultura e o pastoreio, desencadeando modos de vida diferentes dos que precederam essa época. Para Ribeiro (1979), a divisão do trabalho entre homens e mulheres, atribuiu a essas as tarefas relacionadas com a semeadura, a colheita e a preparação de alimentos, denotando, de certo modo, a tarefa natural das mulheres no que se refere a reprodução. Enquanto que para os homens restavam as tarefas mais cansativas, como a caça, a derrubada de bosques e o preparo do terreno para as lavouras.

Acerca do patriarcado assevera Beauvoir (1983, p. 97), que o triunfo da cultura patriarcal não foi um acaso tampouco o resultado de uma revolução violenta:

Desde a origem da humanidade, o privilégio biológico permitiu aos homens afirmarem-se sozinhos como sujeitos soberanos. Eles nunca abdicaram o privilégio; alienaram parcialmente sua existência na Natureza e na Mulher, mas reconquistaram-na a seguir. Condenada a desempenhar o papel do Outro, a mulher estava também condenada a possuir apenas uma força precária: escrava ou ídolo, nunca é ela que escolhe seu destino.

Vale destacar alguns aspectos essenciais do debate acerca do patriarcado dos últimos três séculos. Para as feministas, três grandes momentos são fundamentais, o primeiro no século XVII, resultando numa teoria moderna do patriarcado. O segundo deu início em 1861 e adentrou o século XX; o terceiro começou com o renascimento do movimento feminista e ainda está em curso. (PATEMAN, 1993)

Nessa conjuntura, Pateman (1993, p. 45) tenta simplificar as complexidades desse debate, é fundamental distinguir três modalidades de argumentação patriarcal, as quais não se excluem entre si, ao contrário, uma complementa a outra, para a efetiva compreensão do patriarcado. A primeira, refere-se ao patriarcado tradicional. A família, durante séculos, esteve sob o comando da autoridade paterna, assim todas as relações de poder são incorporadas ao regime paterno. A segunda, refere-se ao patriarcalismo clássico, nesse modelo os filhos nasciam submetidos aos pais, logo, eram submetidos politicamente a eles. Já o terceiro, o patriarcado moderno “é fraternal, contratual e estrutura a sociedade civil capitalista”.

São relevantes os ensinamentos de Pateman (1993, p. 49) quanto a interpretação patriarcal dada ao patriarcado, sendo visto como direito paterno ocasionou o ocultamento da origem da família na relação entre marido e esposa. “O fato de que os homens e mulheres fazem parte de um contrato de casamento – um contrato original que instituiu o casamento e a família – e de que eles são maridos e esposas antes de serem pais e mães é esquecido”. Institui-se daí, uma submissão do direito conjugal ao direito paterno, ocultando-se “a questão social mais ampla referente ao caráter das relações entre homens e mulheres e à abrangência do direito sexual masculino”.

Pateman (1993), ao fazer alusão aos ensinamentos de Lerner, destaca que tanto os homens quanto as mulheres participaram da criação do patriarcado.

[...] A criação do patriarcado contém uma discussão fascinante sobre o pacto de Jeová com Abraão, cuja história é contada no livro do Gênesis. Jeová exige um símbolo espetacular do poder patriarcal como prova do acordo: a pele circuncidada do pênis. Lerner aponta para o pouco interesse que tem sido dispendido na análise da escolha dessa marca (embora note que Calvino insistisse que “devemos perguntar se há aqui alguma analogia manifesta entre o signo visível e a coisa significada”) e, a seguir, sutilmente, pergunta por que, se uma marca corporal fez-se necessária para distinguir o povo eleito de Jeová, essa foi a marca exigida. As mulheres, evidentemente, não têm condições de participar do pacto de Abraão, mas a exclusão de sua participação no pacto original nos textos da teoria clássica do contrato social é defendida de uma maneira muito menos obviamente patriarcal. A singularidade do contrato original é justamente o fato de ele parecer ser universal e abranger todos aqueles a serem incorporados na nova ordem civil. (PATEMAN, 1993, p. 53-54)

Nessa conjuntura, dentre as inúmeras histórias que tentam explicar a origem do patriarcado, a mais adequada para o contexto moderno, refere-se a “uma forma de dominação atenuada por direitos e obrigações mútuos”, ou seja, trata-se de uma “troca controlada de submissão por proteção, de trabalho gratuito por sustento”, conforme Pateman (1993, p. 54), eis um “contrato tácito de troca”, em que o sustento econômico e a proteção oferecidos pelo homem devem ser trocados pela subordinação das mulheres em todos os aspectos, dentre eles, a própria assistência sexual, doméstica e gratuita.

Nessa conjuntura, Therborn (2006) atribui duas dimensões básicas ao patriarcado: a dominação que o pai exerce sobre os filhos e a dominação do marido sobre as esposas. Mais uma vez, aparece a esfera familiar, como a principal reprodutora do direito patriarcal. Conforme bem observado pelo autor, ainda que o patriarcado modelasse, de várias formas, as relações entre pai e filho, entre sogra e nora, o cerne do poder patriarcal estava, acima de tudo, no poder que o pai exercia sobre a filha mulher e no poder do marido sobre a esposa. Pode-se constatar, então, que o poder do pai sobre o filho homem tratava-se de uma versão suavizada daquele exercido sobre a filha mulher.

Pateman (1993, p. 77) ao destacar a instituição familiar, faz alusão aos ensinamentos de Hobbes, denominando-o como o “mais patriarcal” de todos os filósofos políticos. Ele defendia o patriarcalismo como um “ato de consentimento”.

Se um indivíduo masculino consegue conquistar um outro no estado natural, o conquistador terá adquirido um servo. Hobbes supõe que ninguém abriria mão voluntariamente de sua pessoa; então, com espada do conquistador sobre seu peito, o derrotado decide fazer um contrato (baseado na razão) de obediência ao conquistador. Hobbes define a dominação ou o direito político adquirido por meio da força como “a dominação de um senhor sobre seu servo”. (...) Suponhamos, entretanto, que um indivíduo de sexo masculino consiga conquistar um indivíduo de sexo feminino. Para proteger sua vida, a mulher participa de um contrato de sujeição – e, assim, ela também se torna a serva de um senhor e, mais uma vez, uma “família” foi formada, sustentada pela “jurisdição paterna” do senhor, o que significa sua espada agora transformada em contrato. A linguagem de Hobbes é enganadora aqui; o domínio do senhor não é “paterno” em nenhum dos dois casos criados. (PATEMAN, 1993, p. 77)

Diante do exposto, Pateman (1993, p. 78) enfatiza que “Hobbes supõe que, na sociedade civil, a sujeição das mulheres aos homens é assegurada através de um contrato”. Entretanto, não se trata de um contrato imposto por uma das partes, mas sim de um contrato espontaneamente aceito por elas, ou seja, o “contrato de

casamento”. Por meio dele, os homens conseguem subjugar as mulheres de forma legítima, vez que a própria “legislação civil garante a eles seu direito político patriarcal”, ratificado, portanto, pelo matrimônio.

Depreende-se daí, que o casamento nada mais é que um negócio estabelecido através de um contrato, em que o desejo de uma das partes deve prevalecer. Pateman (1993, p. 82), ao citar Pufendorf, diz que o casamento é “um ‘pacto desigual’, no qual a esposa deve obediência a seu marido e, em troca, ele a protege”. Amparada nos ensinamentos de Locke, a autora também assevera que “[...] o fundamento natural que garante que prevaleça a vontade do marido e não a da esposa é o que o marido “é mais capaz e mais forte”. Ou seja, as mulheres não são “indivíduos” livres e iguais, mas súditos naturais”. (PATEMAN, 1993, p. 84)

De acordo com Badinter (1986), o patriarcado não se refere apenas a uma forma de família baseada no parentesco masculino e no poder paterno, mas a toda uma estrutura social que nasce do poder do pai. O poder do pai se transfere à sociedade, convertendo-se no poder dos governantes. Por conta disso, as mulheres acabam assumindo, gradativamente, *status* de bens, constituindo-se na característica fundamental da sociedade patriarcal o estrito controle da sexualidade feminina.

Assevera Petersen (1999, p. 20) que para que o poder patriarcal se impusesse foi necessário que se organizasse o poder paterno na família de modo a enfatizar a hierarquia existente entre os sexos, legitimando, assim, o exercício do poder masculino. Nas palavras da autora, “esse processo durou vários séculos e exigiu uma transformação ideológica, política, econômica, social e até religiosa para consolidar o poder absoluto do homem”.

São interessantes as palavras de Petersen (1999, p. 20) ao citar Astelarra (1988):

Conforme Astelarra (1988), nesse processo, um Deus-homem destronou as Deusas-mulheres e converteu-se em Deus-pai, o pai substituiu a mãe na autoridade e no controle familiar, a mulher se converteu na filha e, logo em seguida, na esposa de um homem, passando das mãos de um para outro, como se fora um objeto de troca. Por último, os homens detiveram de forma absoluta o poder do mundo público, do político, do econômico e do social.

Nesse contexto, o patriarcado consolidou-se, produzindo uma relação entre os sexos, convertendo-se numa radical assimetria entre eles, proporcionando a exclusão das mulheres. Ainda que essa assimetria, algumas vezes, tenha se

manifestado com menos dureza, sempre se tratava de um modo de domínio, gerando uma nova lógica de relação entre os sexos, a lógica dos opostos, levada até seus extremos, negando o que homens e mulheres tinham em comum – sua humanidade. A cultura patriarcal não só legitimou o poder masculino, como converteu-os no sinônimo de bem, enquanto que às mulheres atribuiu-lhes o mal, justificando-se, assim, a imposição da sua submissão, era o bem sobrepondo-se ao mal.

Para Bourdieu (1999, p. 55), no terreno das trocas simbólicas, instaura-se entre os homens e as mulheres o princípio da inferioridade e da exclusão dessas, o próprio sistema social incumbe-se de ratificar e ampliar esse ponto de vista, de modo a fazer dele o princípio de divisão de todo o universo. Nessa conjuntura, o dispositivo central, evidentemente, é o mercado do matrimônio, responsável também pela ratificação dessa dissimetria social, por seu turno “as mulheres só podem aí ser vistas como objetos, ou melhor, como símbolos cujo sentido se constitui fora delas e cuja função é contribuir para a perpetuação ou o aumento do capital simbólico em poder dos homens”.

Assim, de maneira geral, verifica-se que os filósofos políticos defendem a submissão das mulheres, como atributo natural, advindo do próprio direito natural. Entretanto, o que chama a atenção de Pateman (1999, p. 86) é justamente por que razão nenhum deles explica qual a necessidade de um “contrato de casamento”, se “as mulheres são declaradas como naturalmente submetidas aos homens”. Talvez a resposta esteja efetivamente em ratificar o poder patriarcal através da paternidade. Ao contrário da maternidade, que é um fenômeno natural, a paternidade é um fato social, uma invenção humana. Em que pese, ainda nos dias atuais, a paternidade não tenha deixado de ser uma coisa incerta, o reconhecimento do homem enquanto “pai de família” foi fundamental para a ratificação do seu poder sobre todos os membros dela – esposa e filhos. Nesse sentido, interessantes são as colocações da autora (PATEMAN, 1993, p. 58-59) ao citar Rousseau qual “declarou que uma esposa infiel ‘dissolve a família e quebra todos os laços naturais. Ao dar ao homem um filho que não seja seu, ela trai a ambos: alia a perfídia à infidelidade. Acho difícil perceber quais distúrbios e crimes não derivam deste”.

Nesse sentido, são relevantes os ensinamentos de Campos e Corrêa (2012, p. 29):

Apesar de não se saber qual o momento histórico em que se descobriu o papel do homem na procriação, foi a partir dessa consciência que surgiu, no homem, a necessidade de controlar a fecundidade da mulher e, sobretudo, a legitimidade do filho, visto que este seria o herdeiro da terra, identificando-se, pois, aqui, um conceito de propriedade. A incerteza da paternidade deu origem às inúmeras estratégias formuladas para minimizá-la. Para Rousseau, o homem deveria ser capaz de controlar a conduta de sua esposa, porque é importante para ele assegurar-se que suas crianças, as quais ele é obrigado a reconhecer e manter, pertençam a ninguém mais senão a ele.

Esse aspecto problemático da identificação da paternidade, fez com que o contrato de casamento não bastasse para garantir a paternidade verdadeira, era necessário, portanto, desenvolver nas mulheres não apenas o desejo de ter filhos, mas especialmente tornar o sexo algo repulsivo para elas. Assim, conforme asseveram Campos e Corrêa (2012), uma série de pensadores e filósofos dedicaram-se a construção da imagem de mãe e esposa virtuosa, reforçando o culto mariano introduzido pelo cristianismo.

Embora as dúvidas quanto a paternidade sejam relevantes, especialmente, quando bens materiais estão em jogo, ou ainda, quando os homens atingem um grande nível de sofisticação para garantir que as mulheres não os enganem nesse aspecto, a certeza da paternidade é necessária para a solidificação do poder do homem no cenário público, constituindo-a como um símbolo da virilidade masculina.

Diante do exposto, depreende-se que o poder patriarcal ratificou-se com o reconhecimento da paternidade, com a construção social de enaltecer essa função, em detrimento do papel da mulher enquanto mãe, que deveria manter-se subrogada à proteção paterna durante toda sua vida.

No mesmo sentido, Bourdieu (1999) assevera que a virilidade masculina precisa ser validada pelos outros homens, assim, para poderem fazer parte de um grupo de verdadeiros homens eram admitidos atos de violência, verifica-se, para exemplificar o que se quer demonstrar, inúmeros ritos de instituição, dentre eles os ritos escolares e militares, que serviam como verdadeiras provas de virilidade. Do mesmo modo, práticas como estupros coletivos têm por objetivo oportunizar àqueles que estão sendo testados a chance de se afirmar diante dos demais, comprovando assim a sua virilidade, através da violência.

Vale destacar que o poder dos homens, sejam eles pais, maridos, filhos ou irmãos, predominou em toda parte, por muito tempo, mas o mundo não era igualmente patriarcal, a sua predominância diferia entre as classes e diferentes

culturas. Alguns exemplos do poder patriarcal pelo mundo dão conta de legislação penal que permitia a punição com a morte de filhos que cometessem insultos e atos de violência contra os pais ou que reconheçam o direito de o marido espancar sua mulher, ademais a mutilação genital de meninas era plenamente aceita em diversas culturas.

Muitas sociedades cobraram tributos especiais das mulheres. Como filhas, tinham pouco ou nenhum direito de herança. Como seres sexuados, eram sujeitas a mutilação genital em muitas partes da África. Nas principais regiões da China, seus pés eram quebrados e enfaixados em tributo ao senso masculino de beleza feminino. O espancamento da esposa permanecia legítimo na maior parte do mundo. As viúvas estavam socialmente mortas na Índia, e até mesmo impedidas de se recasarem na China. (THERBORN, 2006, p. 110)

São esclarecedores os apontamentos de Beauvoir (1983), ao denunciar que as mulheres, em seu conjunto, ainda são inferiores aos homens, ou seja, a sua condição de subserviência oferece-lhes possibilidades menores, resta, então, questionar até que ponto esse estado das coisas deve perpetuar. Pois, tem-se constatado que ainda que a cultura patriarcal tenha, gradativamente, se transformado e perdido forças, chegando a considerar-se a cultura moderna como pós-patriarcal. Nos dias atuais, ainda vislumbra-se seus resquícios em várias partes do mundo, inclusive naquelas que defendem que o patriarcado já foi derrotado de uma vez por todas, especialmente pela cultura dos Direitos Humanos e Fundamentais. Importa, portanto, destacar os acontecimentos que influenciaram para a modificação de uma cultura patriarcal.

Desse modo, por volta de 1900, a Europa teria sido submetida a três grandes momentos institucionais e econômicos, que se denominaram como um desafio a permanência da cultura patriarcal. A primeira a afetar o patriarcado foi a proletarização, o pai proletário não tinha propriedades para transmitir aos filhos e o seu poder paterno estava subordinado ao poder dos proprietários de terra. O segundo momento foi a urbanização, que desafiava o patriarcado em função de sua heterogeneidade, da diversidade de opção e da falta de controle social. Em terceiro, a industrialização enfraqueceu o controle patriarcal, justamente em função da separação entre o lugar de trabalho e a residência. (THERBORN, 2006)

O Século XX, por sua vez, foi mais do que um século de mudanças para o reinado do patriarcado. Para Therborn (2006, p. 114), a “segunda metade, particularmente seu último quartel, foi o período da mudança global mais rápida e

radical da história do gênero humano e das relações geracionais”. Desse modo, pode-se dizer que as mudanças concentraram-se em três períodos importantes para o contexto social e político internacional, quais sejam, “por volta da Primeira Guerra Mundial, logo após a Segunda Guerra Mundial, e logo após 1968. Os anos 1910 e 1920 viram a primeira quebra real do domínio patriarcal no mundo moderno”.

Certamente, o terceiro momento foi o mais decisivo de todos, o qual começou no final dos anos 1960, “ganhou velocidade na primeira metade dos anos 1970 atingindo o clímax internacional em 1975, após o qual continuou ocorrendo um processo global de mudança por um par de décadas”. Em 1975 foi declarado pela assembleia geral da ONU, o Ano Internacional da Mulher, gerando uma série de relatórios investigativos por vários países. (THERBORN, 2006, p. 116)

Na sequência, a Assembleia Geral da ONU promulgou a Década da Mulher entre os anos de 1975 e 1985, desencadeando uma agenda global de ações. Esse envolvimento da ONU desencadeou uma grande preocupação governamental com a desigualdade de gênero em diversos países. De fato, o Ano e a Década da Mulher foram imensamente importantes para as conquistas que se seguiram, especialmente porque foram produto do incentivo aos direitos humanos, incluindo-se os direitos das mulheres.

Nessa perspectiva, o enfraquecimento e a relativização do patriarcado não deve ser interpretada como algum tipo de igualdade de gênero. Não se pode esquecer que durante séculos, gerações e gerações foram reproduzindo naturalmente as desigualdades entre os sexos, que, conforme já mencionado, justificam as desigualdades no âmbito social, político, cultural, no mundo do direito e dos contratos, enfim, no mundo moderno, que ainda reproduz essas desigualdades nas mais diversas esferas. Por isso, torna-se necessária, uma análise acerca desses mecanismos que ratificaram as injustiças e discriminações por conta do gênero, como algo naturalmente aceito pela sociedade, conforme passar-se-á a abordar.

## **2.2 O Poder Simbólico da Dominação Masculina nas Relações de Gênero**

As características que tornam as relações de gênero tão específicas, bem como o reconhecimento de padrões de gênero historicamente construídos, alertam para a complexidade do tema, especificamente porque, nos dias atuais, buscam-se

mudanças sociais e culturais, que tenham como objetivo a promoção da tão almejada equidade entre os sexos e o respeito aos direitos das mulheres. Nesse sentido, resta evidente que os papéis sociais, culturais, econômicos e políticos são influenciados pelo contexto em que estão inseridos.

Diante desse contexto, a compreensão de alguns elementos são relevantes para que o discurso da igualdade de direitos seja ratificado nas práticas cotidianas da sociedade civil. Historicamente observada nas relações de gênero, a dominação masculina coloca-se como um dos grandes desafios para a promoção da equidade. Ela permanece presente especialmente no ambiente doméstico, redoma intransponível para o mundo público. Questiona-se, então, se nos dias atuais, ainda é possível a reprodução social do fenômeno da dominação masculina nas relações de gênero, qual foi mascarado pelo protecionismo patriarcal? Outro ponto fundamental, refere-se a divisão sexual do trabalho e dos papéis sociais impostos, culturalmente, aos homens e mulheres, distintamente. Em um mundo, onde se aprende desde o nascimento a “ser” homem e a “ser” mulher, é possível que se fale em igualdade de direitos, sem continuar a reprodução simbólica da discriminação da mulher no mundo do trabalho?

Diante desse intróito, a contextualização sobre a dominação masculina nas relações de gênero é oportuna, dando-se ênfase, a divisão sexual dos papéis sociais e culturais, impostos distintamente aos homens e às mulheres, inicialmente pelas diferenças biológicas, que deram respaldo a todas as outras discriminações em razão do sexo.

Por oportuno, tem-se que a divisão sexual, construída pelos próprios indivíduos, como naturais e inevitáveis, adquire o reconhecimento e a legitimação dos atores sociais. Essa visão de mundo, organizada de acordo com a divisão sexual dos gêneros masculino e feminino, acabam por instituir a diferença biológica entre os seres como fundamento primordial para divisão entre os sexos, denotando dois grupos socialmente hierarquizados.

Conforme assevera Bourdieu (1999, p. 17), “essa experiência apreende o mundo social e suas arbitrarias divisões, a começar pela divisão socialmente construída entre os sexos, como naturais, evidentes, e adquire, assim, todo um reconhecimento de legitimação”. A divisão sexual, inevitavelmente, parece estar impregnada no mundo das coisas, de maneira normal e natural, a ponto de estar presente em estado objetivado nas coisas, como na casa, por exemplo, em que

todas as partes são sexuadas, enfim, presentes “em todo o mundo social e, em estado incorporado, nos corpos e nos *habitus* dos agentes, funcionando como sistemas de esquemas de percepção, de pensamento e de ação”.

A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina sobre a qual se alicerça: é a divisão social do trabalho, distribuição bastante estrita das atividades atribuídas a cada um dos sexos, de seu local, seu momento, seus instrumentos; é a estrutura do espaço, opondo o lugar de assembléia ou de mercado, reservados aos homens, e a casa, reservada às mulheres; ou, no interior desta, entre a parte masculina, com o salão, e a parte feminina, com o estábulo, a água e os vegetais; é a estrutura do tempo, a jornada, o ano agrário, ou o ciclo da vida, com momentos de ruptura, masculinos, e longos períodos de gestação, femininos. (BOURDIEU, 1999, p. 18)

Nessa conjuntura, Bourdieu (1999, p. 24) ensina que as próprias diferenças “visíveis entre os órgãos sexuais masculino e feminino” são oriundas de uma construção social que encontram seus fundamentos na visão “androcêntrica” da sociedade. Conforme destaca o autor, “em cima ou embaixo, ativo ou passivo”, descrevem o ato sexual como uma relação de dominação e, por isso de poder. A grosso modo, “possuir sexualmente” denota o poder do agente dominador para com os dominados. (BOURDIEU, 1999, p. 29)

Ao encontro de tal assertiva, Therborn (2006, p. 11-12) orienta que sexo e poder estão intimamente relacionados, embora este identifique a “sociologia humana”, e aquele a “biologia humana”. Ambos tornam-se moedas de troca, “o sexo pode levar ao poder através do canal da sedução. O poder é também uma base de obtenção do sexo, pela força ou azeitado pelo dinheiro e por tudo aquilo que ele pode comprar”. A própria noção do direito masculino de acesso sexual regular as mulheres, exemplifica perfeitamente essa relação de poder.

Para Touraine (2007, p. 16), o poder exercido pelo homem sobre a mulher é um poder entendido como a dominação da classe masculina sobre a feminina. Constantemente a mulher foi exaltada como “o proletário” do homem, ou o seu ser colonizado, essas metáforas permitiram às últimas gerações marxistas “proclamar a unidade de todas as lutas e reduzir o combate das mulheres a simples organização de uma “frente de mulheres” na batalha contra o capitalismo mundial”.

Beauvoir (1983, p. 81), acerca da dominação, enfatiza que “o mundo sempre pertenceu aos machos” e, nesse contexto, procura esclarecer que:

Já verificamos que, quando duas categorias humanas se acham em presença, cada uma delas quer impor à outra sua soberania; quando ambas estão em estado de sustentar a reivindicação, cria-se entre elas, seja na hostilidade, seja na amizade, sempre na tensão, uma relação de

reciprocidade. Se uma das duas é privilegiada, ela domina a outra e tudo faz para mantê-la na opressão. Compreende-se pois que o homem tenha tido vontade de dominar a mulher.

Por corolário, a divisão biológica, que é revestida de senso comum e reproduzida socialmente, faz com que as próprias mulheres compactuem com essas relações de poder. Para Bourdieu (1999), de seus atos de reconhecimento e aceitação, depreende-se a chamada “violência simbólica”. Essa forma sutil e imperceptível de violência denomina-se pela aceitação do dominado, conforme ensina o autor:

A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe, para pensá-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem essa relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo, masculino/feminino, branco/negro etc.), resultam da incorporação de classificações, assim naturalizadas, de que seu ser social é produto. (BOURDIEU, 1999, p. 46)

Nesse contexto, as relações de dominação são tidas como naturais do ponto de vista dos dominados que tendem a aplicar as categorias construídas do ponto de vista dos dominantes. Os efeitos da dominação simbólica se exercem por meio de esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos dos *habitus*, fundamentando-se numa relação de conhecimento obscura a ela mesma.

Preponderantemente, a retomada de categorias com pré-questionamentos a partir de uma resignificação na escala social, valorando a sua posição, advém, de explorar e possibilitar ao ser interior, o despertar para uma existência avessa a que é imposta pela dominação, o que estrategicamente e pelo próprio *habitus* social emana ainda mais o aniquilamento psíquico, social e cultural do indivíduo.

Nessa seara, torna-se necessário definir o *habitus*, em outros termos, tem a ver com a forma de disposição praticamente disposta e apresentada como natural que reside nas relações, nos espaços e nos campos; constitui-se pelos rituais, pelos costumes, como também pelos mecanismos de poder. Nas palavras de Bourdieu (1996, p. 205):

[...] o *habitus* é a *vis ínsita*, a energia potencial, a força dormente, de onde a violência simbólica, em particular aquela exercida pelos performáticos, extrai sua misteriosa eficácia. O hábito também constitui o princípio dessa forma particular de eficácia simbólica, a “influência” (de uma pessoa – “as más influências”-, de um pensamento, de um autor etc.), à qual muitas vezes se atribui o papel de uma virtude soporífera e cujo mistério se esvai

quando seus efeitos quase mágicos são referidos às condições de produção das disposições que predispunham a suportá-la.

Nesse contexto, o sistema social como um emaranhado de tentáculos está predisposto em campos constituídos por capitais de ordem social, econômica, política, cultural, formando entre si o capital simbólico e, devido a influência que estes exercem como signos e figuras simbólicas nas relações pessoais, de tal maneira que proporcionam para que existam as trocas entre os agentes, a dominação masculina se ratifica delimitando e estabelecendo posições ou papéis. Com isso, relata Bourdieu (1999, p. 18):

[...]A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina sobre a qual se alicerça: é a divisão social do trabalho, distribuição bastante estrita das atividades atribuídas a cada um dos sexos, de seu local, seu momento, seus instrumentos; é a estrutura do espaço, opondo o lugar de assembléia ou de mercado, reservados aos homens, e a casa, reservada às mulheres; ou, no interior desta, entre a parte masculina, com o salão, e a parte feminina, com o estábulo, a água e os vegetais; é a estrutura do tempo, a jornada, o ano agrário, ou o ciclo da vida, com momentos de ruptura, masculinos, e longos períodos de gestação, femininos.

Essa ideia de domesticidade que naturalmente foi construída para as mulheres, delineando-se, ainda nos tempos modernos, enquanto potencial consumidora de artigos para uso pessoal e, inclusive, responsável pelos produtos utilizados no ambiente doméstico por todos os membros da família, retratam fielmente o papel da mulher na redoma do lar. Por oportuno, conforme esclarecem Costa e D'Oliveira (2013) a publicidade também reflete a maneira como esses padrões foram sendo estabelecidos socialmente, e passadas de maneira dissimulada aos seus receptores, de modo que se tornou um senso comum, assim como a cultura da dominação e da subserviência feminina.

Vale destacar que a publicidade, aliada a dominação masculina, e que constitui as mulheres enquanto objetos simbólicos, tem por conseqüência colocá-las em constante estado de insegurança corporal e dependência simbólica. Para Bourdieu (1999, p. 82) “elas existem primeiro pelo, e para, o olhar dos outros, ou seja, enquanto objetos receptivos, atraentes, disponíveis”. Delas se espera que sejam “femininas”, isto é, sorridentes, simpáticas, atenciosas, submissas, discretas, contidas ou até mesmo apagadas. Essa forma feminina de ser, naturalmente construída, nada mais é que uma forma de aquiescência para as expectativas masculinas, assim, a dependência em relação aos outros tende a se tornar constitutiva do ser feminino.

São nesses exemplos, inculcados no modo de ser da sociedade, que reside o fundamento da violência simbólica, a dominação está impregnada nas consciências das coisas, nas disposições que foram sendo modeladas. Por isso, para Bourdieu (1999) somente seria possível uma ruptura nessa relação de cumplicidade que as vítimas dessa dominação detêm com os dominantes por meio de transformações radicais dessas condições sociais de produção e reprodução das tendências que os dominados adotam, naturalmente, sobre eles (dominantes) e sobre si mesmos, assumindo o próprio ponto de vista dos dominantes. Assim, são pertinentes as considerações do autor:

A violência simbólica não se processa senão através de um ato de conhecimento e de desconhecimento prático, ato este que se efetiva aquém da consciência e da vontade e que confere seu “poder hipnótico” a todas as suas manifestações, injunções, sugestões, seduções, ameaças, censuras, ordens ou chamadas à ordem. Mas uma relação de dominação que só funciona por meio dessa cumplicidade de tendências depende, profundamente, para sua perpetuação ou para sua transformação, da perpetuação ou da transformação das estruturas de que tais disposições são resultantes (particularmente da estrutura de um mercado de bens simbólicos cuja lei fundamental é que as mulheres nele são tratadas como objetos que circulam de baixo para cima). (BOURDIEU, 1999, p. 54-55)

Nessa seara, Costa e D’Oliveira (2013) lembram que essas estruturas de dominação, que foram impostas pelos homens e naturalmente ratificadas pelas mulheres, tornaram-se objeto de socialização, tendo em vista que essa cultura foi internalizada de maneira contínua com o passar dos séculos. Em razão dessas relações de poder, as mulheres foram se subjugando, e passaram a aceitar naturalmente a diferenciação imposta.

Constata-se, por oportuno, que a relação entre a mulher e o homem é rodeada de paradoxos constituídos pelo processo cultural, e que, na contemporaneidade, se luta pela mudança estrutural e igualdade de gênero. Ocorre que, para Costa e D’Oliveira (2013, p. 48), as questões de gênero sempre foram trabalhadas de maneira desfavorável às mulheres, as quais sofreram, e em muitos casos, ainda sofrem, uma opressão milenar. Para as autoras, “é inegável, pois, que não há lugar algum em que as mulheres não tenham sofrido algum tipo de discriminação e não tivessem sido alvo de inúmeros preconceitos”.

Porém, o que se tem constatado, com o transcorrer dos tempos, é a resistência masculina em dominar, mesmo que pelo emprego da violência doméstica. Não se quer aqui, colocar a mulher exclusivamente no papel de vitimização, ao contrário, existem mulheres que também são responsáveis pelo desencadeamento desta

circunstância oprimente, eis que num primeiro momento não se reconhecem como sujeito de direitos ou incorporam o papel masculino, vislumbrando e aceitando a dominação.

Contudo, a perda do respeito por si mesmo e pelo outro, característica da dominação, destrói a identidade social e a dignidade humana, surge então uma desolação, uma destruição do auto-respeito em face do abuso sofrido, o que resulta na aceitação dessa situação de subordinação por parte daquele que é abusado. Desse modo, “para que ocorra a aceitação da subordinação como relação legítima, tanto pelo abusador quanto por sua vítima, ambos devem viver no espaço psíquico da apropriação”. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004, p. 22)

Também acreditamos que aquilo que as mulheres aceitaram como condição legítima de convivência – a dominação e o abuso por parte do homem como patriarca – e que passou a ser a principal fonte de servidão e escravidão em nossa cultura, é uma consequência da expansão do espaço psíquico do patriarcado, por meio da apropriação das mulheres patriarcais e não-patriarcais na guerra, e sua subordinação mediante a sexualidade e o trabalho forçados. (MATURANA & VERDEN-ZÖLLER, 2004, p. 22)

Por conta disso, para a lógica da dominação masculina e da submissão feminina, Bourdieu (1999) denominou-a, ao mesmo tempo, espontânea e extorquida, que só pode ser compreendida ao se analisar os efeitos duradouros que essa ordem social exerce sobre homens e mulheres.

Verifica-se, nesses termos, que a violência simbólica é ratificada com maior intensidade no ambiente doméstico, por seu turno, a divisão sexual do trabalho trouxe o respaldo do próprio Estado, que negligenciou a relação de poder existente entre os gêneros, ou de maneira mais cruel, perpetuou a dominação masculina também na esfera pública, por conta das categorias construídas socialmente, e tidas como naturais. Inobstante isso, Bourdieu (1999, p. 47) assevera que o termo “simbólico” não deve ser adotado no seu sentido mais corrente, em que se tenta minimizar o papel da violência, ou ainda “tentar desculpar os homens por essa forma de violência”. Ao contrário disso, “ao se entender ‘simbólico’ como o oposto de real, de efetivo, a suposição é de que a violência simbólica seria uma violência meramente ‘espiritual’ e, indiscutivelmente, sem efeitos reais”. Essa percepção do autor dá vazão a uma série de injustiças cometidas, principalmente, por aqueles – diga-se o Estado – que deveria proteger os menos favorecidos, ou garantir-lhes uma série de direitos inerentes a todo o ser humano, independente de sexo, raça ou etnia.

Obviamente, essas negligências por parte do Estado ganham ilustração na tentativa dos filósofos políticos em explicar uma parte da história, desde a compreensão da formação do Estado Social; através, por exemplo, da teoria dos contratos, como nos dias atuais, da ratificação dessas injustiças nas leis e normatizações que regulamentam a vida em sociedade.

Assim, para que seja possível uma melhor compreensão desse cenário, e principalmente a sua evolução no transcorrer do tempo, é imperioso que se analisem duas questões levantadas por Bourdieu (1999, p. 111), justamente para explicar “a distribuição estatística dos poderes e privilégios entre os homens e mulheres”. Em primeiro lugar, independentemente da posição social em que as mulheres estejam inseridas, existe um senso comum de que elas estão “*separadas dos homens por um coeficiente simbólico negativo* que, tal como a cor da pele para os negros, ou qualquer outro sinal de pertencer a um grupo social estigmatizado, afeta negativamente tudo que elas são e fazem”. De outro modo, apesar das características específicas que as aproximam, as mulheres permanecem “*separadas umas das outras* por diferenças econômicas e culturais”, afetando sua maneira de sentir e vivenciar a dominação. Essas estruturas acabam por determinar e direcionar a mudança ou inércia dessa realidade. (BOURDIEU, 1999, p. 112) Por oportuno, o autor destaca três princípios que influenciam diretamente nesse cenário:

[...] de acordo com o primeiro destes princípios, as funções que convêm às mulheres se situam no prolongamento das funções domésticas: ensino, cuidados, serviço; segundo, que uma mulher não pode ter autoridade sobre homens e tem, portanto, todas as possibilidades de, sendo todas as coisas em tudo iguais, ver-se preterida por um homem para uma posição de autoridade ou de ser relegada a funções subordinadas, de auxiliar; o terceiro confere ao homem o monopólio da manutenção dos objetos técnicos e das máquinas. (BOURDIEU, 1999, p. 113)

Por conta disso, é natural que as mulheres acabem por incorporar essas maneiras de percepção e estruturação social, de modo a acharem normal essa ordem social da divisão das tarefas em função do sexo, recusando, involuntariamente, as carreiras que estão excluídas e dirigindo-se para aquelas que lhes são sistematicamente impostas.

Por seu turno, Bourdieu (1999, p. 103) faz referência à família, enquanto ambiente favorável para a reprodução da dominação masculina, pois, é na família que se impõe, involuntariamente, a “experiência precoce da divisão sexual do trabalho e da reprodução legítima dessa divisão, garantida pelo direito e inscrita na linguagem”. Por oportuno, o autor ressalta que a igreja ajudou a inculcar a

valorização de uma “moral familiarista”, bem como a rejeição a qualquer outro papel que fosse exercido pelas mulheres, longe da redoma doméstica, isso tudo justificado pela posição adotada por essa instituição, amplamente retratada pelo “antifeminismo profundo de um clero pronto a condenar todas as faltas femininas à decência, sobretudo em matéria de trajes”, ratificando a “inata inferioridade das mulheres”. Por seu turno, a Escola, mesmo já estando liberta da tutela da Igreja, continuou transmitindo os pressupostos da representação patriarcal.

Nesse contexto, é pertinente trasladar os ensinamentos de Costa e D’Oliveira (2013), as mulheres foram, continuamente, subjugadas pelos seus pares em razão dos modelos que se construíram por meio das relações de poder. Durante séculos as mulheres estiveram às sombras dos homens, eis que elas não se reconheciam como sujeitos de direitos e deveres, igualmente capazes como os homens. Assim, a exclusão das mulheres, ratificadas pela família, pela igreja e pela escola, durante longo período temporal, demonstram de maneira incontestável a dominação masculina.

Therborn (2010, p. 13), por sua vez, destaca que “a privacidade da vida familiar esteve sempre ligada à autoridade societária por meio de direitos e deveres institucionalizados, prescritos e proscritos por organizações religiosas mantidas ou autorizadas por autoridades políticas ou diretamente pela legislação estatal”. Em razão disso, Therborn (2006) reconhece a instituição familiar, como a mais antiga e disseminada de todas, tratando-se de um ambiente adequado para reproduzir a dominação masculina.

Lévi-Strauss (1975) destaca que as regras do casamento, por exemplo, que afastavam as mulheres de sua família biológica, para então criar um novo núcleo familiar junto a família do marido, corrobora para a estrutura simbólica da dominação e submissão. Para que se consolide essa nova estrutura social, tem-se a proibição do incesto para, então, ser possível o estabelecimento de novas relações: de consangüinidade (pai, mãe e filha); relação de aliança (entrega da filha a uma distinta família consangüínea, possibilitando, assim, o matrimônio); e uma nova relação de filiação.

Por óbvio, que essa mesma ordem social poderia, perfeitamente, acontecer com o afastamento do homem de seu núcleo familiar e estabelecimento de uma nova aliança com o grupo familiar da esposa, mas a história ratifica mais uma vez a naturalizada ordem social das coisas – são as mulheres que devem abdicar de suas

origens para aderir a uma nova cultura, agora pertencente ao grupo familiar do marido – eis, novamente, a ratificação da cultura da dominação.

Para ilustrar tal perspectiva, esclarece Beauvoir (1983, p. 103):

Mas, no momento em que o patriarcado é poderoso, ele arranca da mulher todos os direitos sobre a detenção e a transmissão dos bens. Pareceria lógico, aliás, negar-lhos. Quando se admite que os filhos de uma mulher não são dela, passam eles a não ter nenhum laço com o grupo de origem da mulher. Pelo casamento, a mulher não é mais emprestada por um clã a outro; ela é radicalmente tirado do grupo em que nasceu e anexada ao do esposo; ele compra-a como compra uma rês ou um escravo e impõe-lhe as divindades domésticas; e os filhos que ela engendra pertencem a família do esposo.

No mesmo sentido, Pateman (1993, p. 133-134), ao mencionar os ensinamentos de Filmer, ilustra que:

Filmer deixa claro que o direito político de Adão está originalmente estabelecido no seu direito de marido sobre Eva: “Deus deu a Adão [...] a autoridade sobre a mulher” e, citando *Genesis* 3:16, “Deus estabeleceu que Adão dominará sua mulher, e os desejos dela estarão submetidos aos deles”. (O *Genesis* afirma que os “os desejos” de Eva “serão os de seu marido, e ele os governará”.) O desejo de Adão é tornar-se pai, mas não no sentido comum. Ele deseja adquirir os notáveis poderes do pai patriarcal.

Biroli (2010, p. 52) faz alusão a maneira como se estabelecem as relações intra-familiares, e assim menciona que a “conexão com as relações de poder em outras esferas, permanece negligenciado”. De acordo com o entendimento da autora, a família é um produto que reproduz ativamente as relações de poder que foram historicamente estruturadas, não se pode, porém, esquecer do “ambiente central à definição das especificidades dos indivíduos e dos valores e atitudes, racionais e afetivos, que terão impacto sobre sua participação em outras esferas da vida”.

Diante dessas relações de gênero assimétricas, pode-se extrair que da instituição familiar resulta uma série de diferenças entre os papéis desempenhados por homens e mulheres na sociedade, conforme já mencionado, não apenas no ambiente doméstico, mas evidentemente das esferas públicas da sociedade. Do mesmo modo, Biroli (2010, p. 54) garante que o reconhecimento dos laços entre as mulheres e a domesticidade, os quais acabam por incluir os cuidados com os filhos e os outros familiares, foram produzidos historicamente, denotando “uma forma específica de valorização da maternidade, atando a mulher a esse papel”.

Diante de tudo que foi exposto, tem-se que a dominação masculina ou esse direito político que o homem adquiriu através da força, na mesma perspectiva que a

dominação exercida por um senhor perante seu servo, perpetuou no estado das coisas e dos indivíduos por séculos e séculos, que segundo Pateman (1993) levou a mulher a aceitar esse contrato de sujeição, obviamente para proteger sua vida e de sua prole. Assim, ela se torna serva de um senhor, a família, nessa cultura da dominação, sempre foi formada e sustentada nessa conjuntura, sustentando-se na jurisdição patriarcal do senhor. Ademais, conforme já foi destacado, essa subserviência natural das mulheres acarretou, indubitavelmente, na sua exclusão da categoria de indivíduos, o que levou a constante ratificação dessas relações de poder.

Para Bourdieu (1999, p. 144), esse processo de dominação, ou de violência simbólica, é difícil de ser rompido, visto que “salvo uma revolta subversiva que conduza à inversão das categorias de percepção e de avaliação, o dominado tende a assumir a respeito de si mesmo o ponto de vista dominante”. Nessa perspectiva, os indicadores sociais mostram um panorama pouco favorável para a mulher que, historicamente, utilizando-se dos ensinamentos de Costa e D’Oliveira (2013) os homens superpuseram a inferioridade delas em detrimento da igualdade, e para isso não abriram mão do emprego da força física e se valeram de diversos argumentos, com o único e exclusivo objetivo de dominá-las, humilhá-las e subjugá-las.

Assim, para compreender quão urgente se faz a efetivação da equidade de gênero, nos dias atuais, é imprescindível ilustrar alguns aspectos do papel na mulher na sociedade moderna, conforme passar-se-á a abordar.

### **2.3 O Papel da Mulher na Sociedade Moderna**

São inúmeros os trabalhos que têm utilizado, nas últimas décadas, a categoria “gênero” para analisar as relações sociais entre homens e mulheres e compreender o seu papel na sociedade moderna. A categoria “gênero” constitui-se, portanto, em importante ferramenta para diversos campos do conhecimento que se preocupam com o estudo das relações entre homens e mulheres. Para tanto, antes de qualquer coisa, é importante realizar um estudo sistemático do conceito de gênero, que passou a ser utilizado a partir da década de setenta, como uma categoria de análise histórica para a compreensão das diferenças de gênero.

Nessa perspectiva, de maneira geral, gênero é um conceito que se distingue do conceito biológico de sexo, representando o aspecto social das relações entre os sexos, assim, o gênero se constrói e se expressa em diversas áreas da vida social. Nessa construção de relações de gênero vislumbra-se, claramente, a divisão do trabalho por gênero, a organização do estado, a sexualidade e até mesmo a estruturação da violência. Por sua vez, a diferença de gênero reside, justamente, com os homens exercendo poder sobre as mulheres.

Ademais, conforme assevera Petersen (1999), fazendo alusão aos ensinamentos de Scott (1990), a categoria gênero indica a rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos “sexo”, introduzindo, assim, a ideia de que a diferença entre homens e mulheres é socialmente construída, vez que em razão do gênero são atribuídos papéis diferenciados e hierarquizados.

Nas palavras de Campos e Corrêa (2012, p. 33):

Cada ser humano nasce com um sexo geneticamente definido. O gênero, porém, não faz parte das características genéticas e sim, da bagagem sociocultural, histórica e política, seja pessoal, seja coletiva. Ser homem ou ser mulher e agir de acordo com o que as pessoas em sociedade acreditam ser natural do homem e próprio da mulher, pouco ou nada tem a ver com essa natureza biológica e a fisiologia de cada corpo. Mas é sobre esse corpo – com um sexo definido biologicamente – que são fixados os atributos do gênero.

Para Scott (1990) e Petersen (1999), a definição de gênero é composta de duas maneiras: primeiro, enquanto elemento constitutivo das relações sociais em razão das diferenças percebidas entre os sexos masculino e feminino; segundo, um modo de dar significado às relações de poder presente entre os sexos. Isso porque, as mudanças evidenciadas na organização das relações sociais correspondem também as mudanças nas relações de poder. Assim, para Scott (1990), gênero constitui-se numa maneira de decodificar e compreender as relações complexas nas diversas formas de interação social. Nas palavras da autora:

Quando as historiadoras buscam encontrar as maneiras pelas quais conceito de gênero legitima e constrói as relações sociais elas começam a compreender a natureza recíproca do gênero e da sociedade e as maneiras particulares e situadas dentro de contextos específicos, pelas quais a política constrói o gênero e o gênero constrói a política. (SCOTT, 1990, p. 16)

Cabe destacar que os estudos de gênero servem para integrar as mulheres na narrativa histórica, vez que sua participação sempre foi banalizada, conforme Petersen (1999, p. 18), “um mundo até então *invisível* começa a mostrar-se, a

construir sua visibilidade”. Consoante tal perspectiva, vale analisar os ensinamentos de Petersen (1999) que destaca as três teorias que respaldaram os estudos das relações de gênero, a primeira delas refere-se ao patriarcado, que explica o processo de subordinação feminina construída a partir da necessidade masculina de dominar as mulheres, conforme já foi estudado detalhadamente nos itens anteriores; a segunda teoria refere-se a tradição marxista, que explica a subordinação das mulheres a partir da emergência da propriedade privada e da família monogâmica. De acordo com essa teoria, a subordinação das mulheres tem origem econômica e a desigualdade entre homens e mulheres é decorrente do processo histórico de desenvolvimento econômico.

Petersen (1999), apropriando-se dos ensinamentos de Marx, esclarece que muitos subsídios para a compreensão das questões relativas às desigualdades de gênero são encontradas no mercado de trabalho. As mulheres são as principais operárias que compõem o “exército industrial de reserva”<sup>2</sup>, devido a facilidade de se inserirem e abandonarem o mercado de trabalho.

Nessa conjuntura, são interessantes os ensinamentos de Petersen (1999, p. 27):

[...] coloca-se uma questão que evidencia a necessidade de complementar uma análise baseada no enfoque econômico com componentes das teorias patriarcais, bem como das teorias psicanalíticas. Por que as mulheres se submetem as exigências do capital? Muito provavelmente, essa posição foi construída numa cultura patriarcal que enfatiza que cabe ao homem prover o sustento próprio, assim como o da mulher e de seus descendentes e que o lugar da mulher é no lar, cuidando dos filhos e do marido. Por outro lado, percebe-se que foi preciso construir uma identidade feminina particular para que as mulheres se acomodassem a esses papéis. Acredita-se que, na análise de situações dessa natureza, a recorrência ao enfoque econômico é fundamental, mas, sem dúvida, este necessita do aporte das teorias do patriarcado, assim como daquele oferecido pelas escolas psicanalíticas.

Assim, a terceira teoria que respalda os estudos de gênero, refere-se à psicanalítica, em que se identificam duas escolas, a anglo-americana e a francesa, essa desenvolvida a partir dos estudos de Freud, aquela trabalha com os termos das teorias de relação de objeto. Dessas teorias pode se extrair que não é a natureza ou qualquer outra realidade física que determina a posição de inferioridade das

---

<sup>2</sup> Marx, na obra “O Capital” (1975) discute de maneira sistematizada, dentre outros conceitos, o *exército industrial de reserva*, referindo-se à massa de trabalhadores que são submetidos às oscilações do capital. Tais trabalhadores, em algumas conjunturas, são chamados a integrar o mercado, em outras são dispensados. Contando com o exército industrial de reserva, o capitalismo pode desenvolver políticas que permitam reduzir os salários e, consequentemente, ampliar as taxas de mais-valia que propiciam a acumulação de capital. (PETERSEN, 1999)

mulheres, e sim uma diferença de significado, existe uma linguagem em que as mulheres estão significativamente em desvantagem. A maternidade tem profundos efeitos na vida das mulheres e é questão central para a divisão do trabalho por sexo, ou seja, cabe às mulheres cuidar dos filhos, essa constatação facilita a compreensão no modo de viver das mulheres e seus reflexos nas diferenças de gênero.

Assim, ao se tratar da construção da discriminação de gênero, percebe-se, desde os primórdios da humanidade, a presença das diferenças de tratamento entre o homem e a mulher, elas foram as primeiras escravas, conforme destacou Pateman (1993, p. 99-100):

As mulheres já eram subordinadas aos homens e seus grupos sociais. Os homens devem ter observado que, com facilidade, as mulheres se tornavam marginalizadas socialmente se fossem privadas da proteção de seus pais, ou se não fossem mais requisitados para o uso sexual, e assim os homens “aprenderam que as diferenças podem ser utilizadas para separar e diferenciar um grupo humano do outro”. Eles também desenvolveram os meios para transformar essa separação numa escravidão permanente. Qualquer que seja sua origem, Lerner salienta, há uma característica da escravidão que é frequentemente ocultada: as primeiras escravas foram as *mulheres*.

Para dar início a ilustração da construção desse processo de discriminação de gênero, referencia-se o Mito de Lilith e a sua relação com a passagem do Velho Testamento em que Deus criou o homem, a sua imagem e semelhança, e somente depois, a mulher, advinda da costela de Adão.

Os mitos, embora carentes de certa cientificidade, servem para demonstrar outra dimensão da realidade humana, não se sabe se são histórias verdadeiras ou não. Ocorre que acabam trazendo uma percepção diferente daquela historicamente instituída. Assim, a cultura hebraica cultuou o Mito de Lilith, como sendo a primeira mulher criada por Deus, da mesma forma que criou Adão, contudo, não com a mesma matéria. Para o homem, o Criador usou o mais puro barro, já para a mulher, restaram as imundícies e os sedimentos. (PIAZZETA, 2001)

É importante observar as considerações de Gomes e Almeida (2007) sobre o Mito de Lilith:

A narrativa do mito de Lilith nunca foi considerada como canônica pelos Pais da Igreja pertencendo a chamada *literatura apócrifa* ou *deuterocanônica*. O mito de *Lilith* pertence à tradição rabinica de transmissão oral, cujos ensinamentos encontram-se reunidos nos textos da sabedoria rabinica, no *Talmud* ( Hurwitz, 2006, p. 85-89). A alta crítica de caráter liberal considerou estes escritos como pertencendo a chamada

produção jeovística, que precede de alguns séculos, a versão canônica sacerdotal. Esta versão é contestada pela igreja católica e protestante. *O alfabeto de Ben Sirak* (Koltuv, 1986, p.37-52) é o registro mais antigo que se conhece sobre Lilith. Neste manuscrito, datado entre os séculos VIII e X a.C., ela é descrita como tendo sido a primeira esposa mítica de Adão. Lilith é desconhecida do cristianismo primitivo embora tenha aparecido nos primeiros séculos da era cristã. Mais recentemente, contudo, Lilith fecundou o imaginário da comunidade judaica e cristã com idéias sobre um demônio feminino que provocava a poluição noturna nos jovens castos e ainda era a responsável pela morte prematura de crianças recém nascidas. Lilith também aparece no Zohar (Koltuv, 1986, p.17-35) o Livro do Esplendor, uma obra cabalística do século XIII que se constitui no mais influente texto hassídico.

De acordo com o Mito Hebraico, Lilith foi criada para ser submissa ao homem, devendo respeitá-lo e aceitá-lo como companheiro. Mas, conforme elucida Piazzeta (2001, p. 31-32), ao narrar a história de Lilith, “ela recusou-se a desempenhar o papel que lhe havia sido destinado. Queria o conhecimento que se traduz no saber e, conseqüentemente, o poder que dele se origina”. Avesa as ideias para qual foi criada, Lilith fugiu para as margens do Mar Vermelho, onde acabou sendo transformada em uma serpente, passando a viver na companhia de demônios. O homem que, novamente, ficou só no Paraíso, recebeu, do Criador, Eva, agora, retirada de uma de suas costelas, conforme ensina o Velho Testamento Cristão. Utilizam-se as palavras de Gomes e Almeida (2007), para explicar o ocorrido, “Eva foi criada para substituir Lilith. Eva seria o oposto de Lilith, por sua vez, reúne traços marcantes de obediência, boa imagem, companheira, submissa ao *sacerdote*, ao *Pai e à Lei* e por fim, também fonte de pecado e desobediência”.

A importância desse Mito leva a constatação de que a mulher adquiriu, desde a Criação do mundo, uma situação de sujeição ao homem. Por sua vez, a própria história de Adão e Eva tem sido acatada com naturalidade e com poucas contestações. Desde que foi escrito o Gênesis até os dias de hoje, essa narrativa bíblica funda-se na cultura patriarcal e, durante séculos, serviu para manter a mulher em um lugar de submissão, como referido anteriormente. Nesse aspecto, Piazzeta (2001, p. 34) assevera que:

A imagem da mulher inferiorizada ao homem perpetuou-se durante séculos, reforçada pelos doutores da Igreja, especialmente São Paulo, apóstolo que difundiu o cristianismo por todos os países do ocidente e que, em sua Epístola aos Efésios, apregoava a hierarquia do homem sobre a mulher, sendo que na realidade Cristo jamais discriminou ou afirmou a desigualdade entre as criaturas humanas.

Essa disposição perpetuada pelos doutores da igreja, já referendados, reproduziu-se durante quase todo o transcorrer da história da humanidade, que se dispersa em meio a própria história contada. Conforme já observado, a subordinação das mulheres perante os homens mantinha uma relação de poder entre os sexos, por séculos, elas foram negligenciadas pelo Estado, principalmente em seus direitos. Exemplo disso é que, por longos anos, elas eram tidas como propriedades de seus maridos, os quais detinham amplos poderes sobre elas.

Por outro lado, Lerner (1990) aduz que as mulheres desempenhavam um papel importante e respeitado ao fazer a mediação entre os deuses e os humanos, na qualidade de sacerdotisas, videntes, curandeiras, sendo o poder de dar a vida venerado por homens e mulheres na forma de poderosas deusas, porém as deusas foram substituídas por um deus dominante, na maioria das sociedades.

Assim sendo, como os fenômenos sociais são o reflexo do contexto em que estão inseridos e, em face dessa constatação, para que as mudanças sociais sejam compreendidas, é preciso analisá-las sob o enfoque de gênero, as diferenças sexuais exercem influência, em grande escala, na vida social, econômica e política e no modo de relacionar-se em uma comunidade.

Essas diferenças fundamentam-se especialmente pela reprodução da cultura patriarcal, ainda presente nos dias atuais, inicia-se com o nascimento da pessoa quando se prescreve a identidade de gênero. Nesse aspecto, as palavras de Piazzetta (2001, p. 68) explicam a questão:

(...) A rotulação que médicos e familiares realizam do recém-nascido converte-se no primeiro critério de identificação de um sujeito e determinará o núcleo de sua identidade de gênero. A partir desse momento, a família inteira da criança posicionar-se-á em respeito a este dado e será emissora de um discurso cultural que refletirá estereótipos que cada um deles sustenta para a criação adequada desse corpo identificado.

Depreende-se daí, que é na família que a cultura patriarcal é transmitida e que, de uma forma ou outra, acabará norteando a conduta dos indivíduos e os papéis impostos a cada um deles. Para Lerner (1990), homens e mulheres vivem num cenário em que interpretam papéis. Porém, a encenação foi concebida e definida por homens. Eles que dirigem o espetáculo, ficando com as melhores partes, dando as mulheres papéis secundários. Por óbvio que não interessa aos homens alterar esse espetáculo. Assim, costumes e culturas vão passando de geração para geração, sendo, por isso, natural presumir-se que a diferença sexual dá-se, inicialmente, pelas diferenças biológicas.

Nesse cenário, ao fazer-se uma análise histórica sobre o papel da mulher no Brasil, verifica-se que, durante o período de colonização, os portugueses, que se estabeleciam no país, além de apropriarem-se, pelo uso da força, das riquezas aqui existentes, também tomaram as mulheres da terra. A miscigenação do povo brasileiro ilustra como essa apropriação aconteceu, de modo que não é difícil constatar que os colonizadores viam, inicialmente, as indígenas, depois as mulheres africanas, como objetos sexuais. Nesse sentido, como destaca De Souza *et all* (2000, p. 485):

Eles mantiveram relações sexuais, primeiro com mulheres indígenas e, depois, com escravas africanas, produzindo uma elevada miscigenação. A escassez de mulheres portuguesas conferiu aos homens a licenciosidade sexual, aumentada pelo fato de que os colonizadores portugueses não estavam sujeitos nem ao fervor católico dos espanhóis, nem à inibição pudica dos protestantes ingleses.

Ademais, considerado este período, parece lícito afirmar que os colonizadores portugueses trouxeram para o Brasil os costumes e os modelos culturais característicos entre os europeus, verificando-se, pois, a presença da cultura patriarcal e machista que mantém os seus vestígios até os dias atuais e que se configura como parte daquele manancial sócio-histórico advindo do meio lusitano.

No contexto brasileiro, especialmente no período colonial, conforme explicaram De Souza *et all* (2000, p. 490), “as relações sexuais entre os homens e mulheres brasileiras começaram dentro do contexto de uma sociedade colonial escravocrata, onde os homens brancos tinham poder e autoridade absolutos sobre as mulheres de cor”.

Para Freyre (2006), durante o século XVI, os colonizadores, de início, pretendiam a exploração de recursos materiais dos territórios dominados, entretanto, no Brasil, os portugueses, além de se utilizarem das riquezas minerais e vegetal, utilizaram-se das mulheres para a formação de novas famílias.

Não bastasse isso, as mulheres brancas que, posteriormente, passaram a acompanhar os seus maridos nas expedições para a colônia de Portugal, aceitavam passivamente a licenciosidade sexual e as relações extra-matrimoniais de seus parceiros, porque elas haviam sido criadas e mantiveram o “arquetipo do modelo de Maria”, que ilustrava “a mulher mártir que se auto-sacrifica, que é submissa aos homens, e que é uma boa mãe e esposa”, elas eram educadas para ter suas vidas restritas ao ambiente doméstico ou na Igreja. Como corolário desse modelo

dominante, as europeias eram tidas como fracas, submissas e sem poder algum na esfera pública. Não recebiam nenhuma educação formal, eram apenas treinadas para o casamento, a conquista dessas mulheres era encontrar um bom marido, criar os filhos, preferencialmente do sexo masculino, e cuidar da casa e dos afazeres domésticos. Assim, vislumbra-se “o longo processo de domesticação da mulher no sentido de torná-la responsável pela casa, a família, o casamento e a procriação, na figura da santa mãezinha. A imagem desta santinha está ligada à pureza da Virgem Maria. Provedora, piedosa, dedicada e assexuada”. (DE SOUZA; BALDWIN; ROSA, 2000, p. 486)

Assim, compreendem-se as relações de gênero entendidas como norma cultural que englobam as características denominadas exclusivamente masculinas e femininas.

O espaço público é tipicamente masculino. É o espaço da produção social, incluindo educação, trabalho, política e literatura. O lar é tradicionalmente o espaço feminino, o espaço da produção e da sobrevivência doméstico-familiar. A cultura brasileira, como outras culturas ao redor do mundo, valida a esfera pública, social e econômica (masculina) e desvaloriza a esfera privada (feminina). (DE SOUZA; BALDWIN; ROSA, 2000, p. 491)

Não bastasse a perpetuação da discriminação contra a mulher, que muitas vezes consolidou-se como simbólica, no ambiente familiar, na Idade Média ocorreu uma das maiores barbáries cometidas contra elas na sociedade, a denominada “caça às bruxas”, no período da Inquisição, amparadas pelo poder da Igreja, fez com que milhares de mulheres fossem perseguidas e mortas. Naquela época, uma mulher que vivesse sozinha e não se submetesse aos rigorosos padrões impostos, era acusada de feiticeira e queimada na fogueira. Assim, milhares de mulheres, em nome do divino, foram feitas cativas, sentenciadas, condenadas e levadas a morte pelos seus atos de heresia. Ocorre que, conforme destacou Costa (2011), muitas das denominadas “bruxas” e “feiticeiras” eram mulheres à frente de seu tempo, que clamavam por igualdade e justiça, buscando em suas ações a necessidade de liberdade e reconhecimento enquanto sujeitos de direito, representando, assim, uma verdadeira afronta ao poder patriarcal e ao clero, bem como uma ameaça aos esteios da dominação.

A exemplo disso, tem-se o julgamento da camponesa francesa Joana D’arc, acusada de herege e relapsa, foi condenada a morte e queimada viva em 1431. Casos semelhantes a esse ocorreram durante toda a Idade Média. Segundo

Monteiro e Leal (1998), foi ao final da Idade Média que Cristine de Pisan, considerada a primeira autora feminista, iniciou o debate contra a subordinação feminina imposta pela Igreja, defendendo que homens e mulheres são iguais.

A Igreja, a monarquia e a burguesia fizeram com que as mulheres, no século XVI, exercessem suas atividades apenas no ambiente doméstico. Por sua vez, o Século XVII manteve a restrição do papel da mulher apenas no seio familiar. Conforme Teles e Melo (2002, p. 34), a partir de 1789, com a Revolução Francesa, foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que inaugurou os princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade. Ainda que esse documento não tenha garantido a igualdade de direitos às mulheres, uma série de acontecimentos marcaram a luta pelo reconhecimento da igualdade de gênero. Em 1791, Olympe de Gouges manifestou-se em defesa de uma declaração dos direitos da cidadã, onde defendia a igualdade e a liberdade para homens e mulheres de maneira indistinta. Ocorre que, por defender tais ideias, foi condenada à morte e guilhotinada em 3 de novembro de 1793, por “esquecer as virtudes de seu sexo e se imiscuir nos assuntos da república”.

De acordo com Monteiro e Leal (1998), a Constituição Francesa de 1807 considerou a mulher uma eterna menor, ela deveria ficar sob a tutela do pai ou do marido. Com o porvir do capitalismo, iniciaram-se protestos contra a opressão das mulheres, especialmente na França. Num segundo instante, o capitalismo, aproveitando-se da quebra da hegemonia do cristianismo, estabeleceu a divisão entre o trabalho doméstico e o trabalho público, a mulher foi, novamente, confinada ao ambiente doméstico. Entretanto, o mercado de consumo e as guerras acabaram incorporando-a à produção, assim, o operário, tanto feminino como masculino, era submetido a péssimas condições de trabalho. A mulher, por sua vez, acabava recebendo salários muito inferiores aos dos homens.

Por volta de 1848 ocorreu o chamado Manifesto Feminista, em que as mulheres, inspiradas no Manifesto Comunista de Marx, se reuniram e passaram a denunciar a opressão, reivindicando o direito ao voto, à educação, ao emprego e à cidadania. Tanto na Europa como nos Estados Unidos, as condições de trabalho das mulheres eram desumanas, e foi nesse contexto que 129 mulheres tecelãs da Fábrica de Tecidos Cotton, de Nova York, decidiram fazer reivindicações, o que resultou na primeira greve conduzida por mulheres. Isso ocasionou a revolta dos patrões que resolveram queimá-las vivas. (MONTEIRO & LEAL, 1998)

Do mesmo modo, Costa (2011, p. 197) lembra a tragédia ocorrida no famoso 8 de Março de 1857:

No brutal dia 8 de Março de 1857, em Nova York, 129 operárias morreram queimadas pela força policial, que as mantiveram presas numa fábrica têxtil. Esse talvez tenha sido o fato que, ao contrário do que se esperava, mais tenha estimulado a classe feminista a lutar por seus direitos trabalhistas, como uma forma de honrar o sangue derramado de suas irmãs.

Enfocado nesse contexto, depara-se com a divisão sexual do trabalho que, por sua vez, é tida como natural, a ponto de tornar-se inevitável, cabendo as gerações futuras apenas reproduzi-las. A relação entre a mulher e o homem é rodeada por diferenças que são constituídas pelo processo cultural, as quais, na contemporaneidade, são postas como objeto de luta pela mudança estrutural e pela igualdade de gênero, havendo, pois, o propósito de suprimir tais diferenças, dando-se, em continuidade, a paridade entre os direitos de todos os cidadãos.

Em uma sociedade com fortes indícios do patriarcado, é difícil separar as atividades destinadas aos homens e às mulheres, no que diz respeito à divisão social do trabalho. Ela surge para justificar a subordinação da mulher perante o homem, com o argumento de papéis masculinos e femininos. Assim sendo, as relações entre homens e mulheres espelham-se na divisão do trabalho e nos resquícios da cultura patriarcal, ou seja, são situações referenciais que ratificam a diferença entre ambos, em que a mulher é posta em condição de subordinação, submissão e debilidade, competindo ao homem os serviços que exigem mais do ponto de vista físico e intelectual, cabendo-lhes ainda o provimento do lar, enquanto elas devem dedicar-se aos cuidados com a casa e a educação dos filhos.

Um ponto central nessa questão reside na situação atual das mulheres e a divisão sexual do trabalho. Em algumas épocas e lugares até podiam fazer as atividades destinadas aos homens, mas sempre em nível subordinado. Contudo, outras vezes, estavam absolutamente proibidas de sequer pensar em realizar alguma atividade masculina. Nesse aspecto, de acordo com Strey (1999), para compreender melhor esse contexto é fundamental aprofundar um pouco o conceito de divisão sexual do trabalho, ou seja, a divisão das atividades sociais entre homens e mulheres. Assim, ao fazer alusão aos ensinamentos de Matthaei (1993), a autora assevera que “trabalho de mulher” significa as atividades realizadas pelas mulheres das quais os homens estão excluídos, enquanto que “trabalho de homem” significa

aquelas atividades das quais as mulheres estão excluídas. Contudo, para compreender a divisão sexual do trabalho é preciso ir além da análise econômica, analisando-se, assim, as relações familiares, bem como a concepção de sociedade sobre a natureza.

Desse modo, Strey (1999, p. 46) destaca que “ser homem ou ser mulher, são primeiramente concepções em que ambos os sexos se apóiam para realizar suas ações”. As diferenças instituídas entre os sexos incluem o desenvolvimento de estruturas psíquicas distintas e diferentes, que tornam difícil realizar as tarefas do outro sexo. Os indivíduos, automaticamente, fazem trabalho de homens e mulheres, evitando o trabalho do outro sexo, constituindo-se, dessa forma, entre seres masculinos e femininos. Desde as organizações mais primitivas, os papéis sociais ocupados por homens e mulheres, sofreram grandes transformações. De modo geral, o trabalho com armas e o comércio de maneira global ficou a cargo dos homens. As mulheres foram excluídas das tarefas que possibilitavam o exercício do poder na esfera pública.

Nessa conjuntura, homens e mulheres acreditavam-se incapazes de realizar o trabalho do sexo oposto. Assim, de acordo com as palavras da autora, “a divisão sexual do trabalho torna os sexos em seres sociais diferenciados que estão realmente mais capacitados para realizar o trabalho do seu sexo, fornecendo a base natural para a divisão sexual do trabalho”. (STREY, 1999, p. 46)

Por seu turno, a construção da família enquanto unidade de sexos diferenciados tem tido implicações específicas para o conteúdo da vida social, pois a família é vista como um processo natural, em que homens e mulheres mantêm relações sexuais de acordo com suas características biológicas, e culmina com o nascimento de uma criança que precisa de cuidados específicos, de acordo com a natureza. Desse modo, a ideia de que a vida familiar é algo natural, condicionou as mulheres aos cuidados com os filhos, deixando aos homens as outras atividades fora da esfera familiar.

Importa destacar que apesar de toda essa herança recebida, nos dias atuais e no mundo capitalista, as mulheres têm enfrentado o desafio de desestruturar a divisão sexual do trabalho tal como ela tem se apresentando tradicionalmente. Entretanto, conforme elucida Strey (1999, p. 49), fazendo alusão aos ensinamentos de Tiano (1987):

O que foi estabelecido e sustentado secularmente, dificilmente é rompido de uma hora para outra apesar dos discursos e mesmo das leis, pois a forma de participação das mulheres na força de trabalho depende de *fatores sócioeconômicos*, tais como a demanda de trabalho e suas qualificações para trabalhos formais; *fatores psicológicos*, tais como interesses, aspirações e tolerância para várias tarefas; *fatores culturais* que definem que trabalhos são apropriados para ambos os sexos; *fatores sociais*, tais como tamanho, composição e necessidades econômicas do lar. Além disso, as atividades extradomésticas das mulheres são reguladas por seus papéis reprodutivos como esposa e mãe, cujas demandas variam nos diferentes estágios de seu ciclo vital.

Embora, ainda vislumbre-se a diferença de gênero presente na sociedade moderna, é importante frisar que os últimos séculos são marcados por grandes avanços e conquistas originadas da luta de mulheres que resolveram enfrentar a realidade da época, que preferiram abandonar os estereótipos baseados na cultura patriarcal e ocupar o seu espaço na esfera pública.

A subordinação das mulheres perante os homens justificam-se na definição dos papéis sexualmente impostos, nas diferentes esferas sociais, bem como na divisão sexual do trabalho e na dualidade entre a esfera pública e a esfera privada, que encontrou respaldo dos pensadores políticos, pelo menos desde o século XVII.

De acordo com essa perspectiva, é na esfera pública, com a divisão sexual do trabalho, que, sem dúvidas, observa-se o maior exemplo de discriminação e injustiça social cometida contra as mulheres. No mercado de trabalho, as posições oferecidas a elas, muitas vezes em função da estrutura física, ratificadas pela família e pela ordem social que as reproduzem, impõe as mulheres as tarefas ditas femininas, as quais parecem exigir a submissão e a delicadeza do trato feminino. Não obstante, Bourdieu (1999, p. 72-73), com propriedade, enfatiza que o próprio conceito daquilo que a sociedade convencionou chamar de “vocação” acaba por reproduzir a assimetria sexual das atividades laborais, e as mulheres naturalmente reproduzem essas “tarefas subordinadas ou subalternas que lhes são atribuídas por suas virtudes de submissão, de gentileza, de docilidade, de devotamento e de abnegação”.

Basta analisar, por exemplo, que as tarefas podem ser consideradas nobres e difíceis ou insignificantes e fúteis, dependendo daqueles que as realizam, “basta que os homens assumam tarefas reputadas femininas e as realizem fora da esfera privada para que elas se vejam com isso enobrecidas e transfiguradas”, é o que ocorre com a profissão de cozinheiro e cozinheira, de costureiro e costureira, quando realizadas pelos homens, essas e uma série de outras atividades, são

enaltecidas, as vezes chegam até a receber nomes distintos, como é o caso do “alfaiate”. (BOURDIEU, 1999, p. 75)

Distribuir as tarefas de acordo com os sexos é, portanto, algo perpetuado e reproduzido desde os primórdios, conforme se observa a partir das palavras de Piazzeta (2001, p. 39), “enquanto o homem caçava e pescava, a mulher permanecia no lar”. Nessa conjuntura, a dominação masculina encontra respaldo para o seu exercício, pois se fundamenta na “divisão sexual do trabalho de produção e de reprodução biológica e social, que confere aos homens a melhor parte”. Bourdieu (1999, p. 45), com primazia, vai além, ao assegurar que as assimetrias na divisão do trabalho em função do sexo são objetivamente aceitas pelos agentes, logo “funcionam como matrizes das percepções, dos pensamentos e das ações de todos os membros da sociedade, como transcendentais históricos que, sendo universalmente partilhados, impõem-se a cada agente como transcendentais”.

Considera-se, por oportuno, que a divisão sexual do trabalho interfere na concepção de que o espaço público torne-se tipicamente masculino, reconhecido como espaço de produção social; enquanto que o espaço privado, ou seja, o ambiente doméstico, seja essencialmente feminino. Assim, tem-se uma supervalorização da esfera pública, social, política e econômica, e de outro lado uma desvalorização da esfera privada.

Por conta dessas considerações, depreende-se que, indo ao encontro dos ensinamentos de Biroli (2010, p. 55), ao citar Okin, a divisão entre o público e o privado são tidos como “partes interligadas de um ciclo de desigualdades entre os sexos”. Do mesmo modo, a autora também faz alusão aos ensinamentos de Pateman (1993), e destaca que é fundamental estabelecer “uma relação entre a confrontação com a oposição entre o público e o privado e a maior ou menor acomodação da crítica feminista ao liberalismo”. Por suposto, fomentar uma “maior acomodação aos pressupostos liberais significaria uma menor confrontação com essa dualidade”. (BIROLI, 2010, p. 54) E assim, a autora destaca duas vertentes para a análise dessa conjuntura:

Uma delas corresponde à defesa da ampliação dos direitos da mulher, produzindo uma universalização efetiva, que as inclua. Neste caso, o liberalismo é alvo de críticas, mas por não realizar de fato suas promessas de inclusão. Ficam, assim, mantidas algumas de suas premissas, entre elas as noções de universalidade e neutralidade como recursos adequados para promover a inclusão. Na segunda vertente, estariam as críticas que rejeitam a dualidade entre o público e o privado, tal como é definida pelo liberalismo. Para estas, está em questão o caráter patriarcal do liberalismo. A definição

de uma posição subordinada e marginal para as mulheres não corresponde a falhas ou incompletudes, mas à sua própria estrutura. (BIROLI, 2010, p. 54)

O cerne da questão está, justamente, na reprodução reiterada dos conceitos de comunidades e culturas, que ratificam as desigualdades entre homens e mulheres, e são definidos “a partir de determinadas perspectivas – em geral, as daqueles que ocupam os degraus mais altos nas hierarquias internas aos grupos” (BIROLI, 2010, p. 55), é portanto a esfera pública – masculina – que define e corrobora para a tradição das assimetrias sexuais. Isso tudo enaltece, indiscutivelmente, a definição correta do que é justo.

Nesse cenário, Biroli (2010, p. 55), ao fazer alusão aos ensinamentos de Okin, destaca que “a defesa da identidade cultural de grupos específicos pode ocultar (e, no limite, proteger) as injustiças internas aos grupos”. O foco está, justamente, “na relação entre as tradições”, ou seja, na definição e reprodução do papel dos homens e das mulheres, bem como nas sutis formas de dominação, entre elas o patriarcalismo, que se refugia sob o manto da proteção aos menos favorecidos – nesse caso, as mulheres. Do mesmo modo, a assimetria entre o espaço público e privado é central para ratificar as injustiças sociais, conforme destacou a autora “é na rotina doméstica, no espaço privado, que a correlação entre tradição e dominação feminina apresentar-se-ia de forma mais forte, limitando as possibilidades de autonomia, sobretudo, das mulheres”.

Conforme já mencionado, a família torna-se um importante cenário para a reprodução das assimetrias de gênero, e por conseguinte, reiteração de certas injustiças sociais, dentre elas a violência simbólica. Entretanto, consoante destacou Biroli (2010, p. 56), não se quer defender que a família enquanto instituição seja o problema propriamente dito, mas sim a estruturação de gênero presente nela, que na maioria das vezes, restringe as oportunidades das mulheres, tornando-as vulneráveis e vítimas da dominação. Por isso, é fundamental que se encontre no direito, mecanismos adequados que fomentem a promoção da equidade de gênero e do respeito à diversidade, conforme passar-se-á a abordar.

### **3 A PROTEÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA MULHER: UMA ABORDAGEM AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E INTERNACIONAL COM ÊNFASE PARA O GÊNERO**

A temática sobre gênero tomou acento da sociedade moderna somente nas últimas décadas. Até então, não se falava em direitos iguais entre homens e mulheres, tampouco a busca pela equidade de gênero era relevante, uma vez que, natural e aceito pela sociedade, era homem ocupar os papéis historicamente destinados a ele, e mulher, os papéis que lhes eram destinados. Elas, geralmente enclausuradas na redoma doméstica, viviam sob os cuidados e vigilância dos pais ou do marido, quando contraiam o casamento. Aqueles, ao contrário, extrapolavam as fronteiras da vida privada e viviam no cenário do espaço público, sem qualquer limite.

Nessa perspectiva, a violência de gênero é um problema em todo o mundo e representa verdadeira afronta aos direitos humanos e garantias fundamentais da mulher. A sua forma mais sutil, a violência doméstica e familiar, por muito tempo foi banalizada, pois havia o ditado de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, no mundo privado não cabia, principalmente, ao Estado intervir. Vale destacar que essa forma de violência não depende de classe social, etnia ou grau de escolaridade, porquanto maridos, companheiros, namorados, aproveitavam-se dessa situação para cometer abusos contra as mulheres.

No Brasil, pesquisas revelam que a cada 15 segundos uma mulher é agredida. Esse dado revela a gravidade do problema e desperta para a necessidade de imediatamente coibir a violência contra a mulher em todas as suas formas. Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 representou um marco em relação aos direitos humanos das mulheres e ao reconhecimento de sua cidadania plena, a Constituição, enquanto documento jurídico e político de todos os cidadãos, buscou romper com um sistema legal fortemente discriminatório e contribuiu para que o Brasil se integrasse ao sistema de proteção internacional dos direitos humanos, reivindicação histórica da sociedade brasileira.

Enfatiza-se que no âmbito dos direitos humanos, dois tratados internacionais assinados e ratificados pelo Brasil referem-se especificamente à promoção e defesa dos direitos das mulheres, quais sejam a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e

a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Tais tratados, além de criarem obrigações para o Estado brasileiro perante a comunidade internacional, também destacam obrigações no âmbito nacional e garantem novos direitos para as mulheres que passam a contar com a instância internacional de decisão, quando todos os recursos disponíveis na legislação nacional falharem para o alcance da justiça. Isso significa que é possível pedir auxílio e denunciar práticas de violência contra a mulher à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme ocorreu com o Caso Maria da Penha.

Por seu turno, a Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, representou uma das maiores conquistas das mulheres brasileiras nos últimos tempos, com o objetivo de criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, ela foi muito além e garantiu a possibilidade de efetivação dos direitos humanos e garantias fundamentais das mulheres, bem como buscou promover a equidade e o respeito à diversidade, além de prevenir a prática de discriminação contra a mulher em suas diversas formas.

Resta evidente que estas conquistas foram consequências, principalmente, da articulação das próprias mulheres com ações direcionadas para o Congresso Nacional, apresentando emendas populares e organizando mobilizações que tiveram como resultado a inclusão da igualdade de direitos sob uma perspectiva étnico-racial e de gênero.

Assim, esse capítulo aborda, de início, a prática da violência contra a mulher, instituída como uma afronta aos direitos e garantias fundamentais. Apresenta, portanto, conceitos de violência e gênero, bem como a compreensão de princípios e garantias fundamentais, tais como o princípio da dignidade humana, da cidadania, da democracia e da igualdade.

Em seguida, aborda-se a violência contra a mulher sob a ótica dos direitos humanos. Discorre-se sobre a vasta legislação internacional que deu justificativa para o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e possibilitou, no Brasil, a criação de uma norma especial que tem por objetivo combater a violência contra a mulher, em todos os seus aspectos, pois sem sombras de dúvidas, essa forma de violência trata-se de visível infração aos direitos humanos, cabendo ao Estado adotar medidas para a sua erradicação. Se existe algo intolerável nos dias atuais e que se aceite passivamente qualquer forma de discriminação e violência contra a mulher.

Assim, no fim desse capítulo, analisa-se a inserção da Lei 11.340/06 no ordenamento jurídico brasileiro, uma conquista que trouxe um novo olhar para a violência contra a mulher. A nova Lei, além de alterar dispositivos do Código Penal e do Código de Processo Penal, afastou a competência dos Juizados Especiais Criminais e possibilitou a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Inobstante tudo isso, a lei foi muito além, trouxe novas possibilidades de prevenção e de medidas para combater a violência contra a mulher no Brasil.

### **3.1 Violência e Gênero: uma afronta aos Direitos e Garantias Fundamentais da Mulher**

A ideia de que as mulheres eram seres inferiores aos homens serviu de base para justificar a sua exclusão na sociedade. Assim, as mulheres perderam a autonomia e a liberdade sobre suas vidas, ao serem tratadas como propriedade dos homens, quando nasciam eram propriedade dos pais, que em seguida as negociavam, através do casamento, e elas, enquanto esposas, passavam a ser propriedade do marido.

Nessa conjuntura, elas foram perseguidas, maltratadas e discriminadas pelo simples fato de serem mulheres, essas diretrizes, conforme já visualizado no capítulo anterior, nortearam, durante séculos, o pensamento e o comportamento da sociedade, justificando historicamente a violência de que foram vítimas.

Verifica-se, portanto, que a violência sempre esteve presente nas relações humanas, durante toda a história da humanidade. Porém, explicá-la como algo inato ao homem, não significa, necessariamente, aceitar toda e qualquer forma de sua manifestação. De acordo com Costa (2000), ao considerar a ideia de que o ser humano é instintivamente violento, acaba-se por resignar-se a um destino, o de admitir que existe uma natureza humana violenta.

Para Cavalcanti (2007), a violência é uma série de atos praticados de maneira progressiva com o intento de forçar o outro a abandonar seu espaço constituído e a perder a sua identidade. De acordo com o entendimento de Gauer (2001, p. 192):

Violência significa constrangimento físico ou moral [...], negar a livre manifestação do que o outro expressa de si mesmo a partir de suas convicções. Assim, tais padrões de comportamento, que não estão à

margem da cultura, mas que a compõem com um de seus elementos nucleares, conduzem a sociedade contemporânea a uma orgia de sadismo e crueldade, que mais aberrante se torna, à medida que passa a seu um elemento do cotidiano.

A partir dessa perspectiva, Santos (1995) explica que a prática da violência reside na dependência de percepção variável e ocorre quando um limite tolerável é ultrapassado, bem como quando as normas ordenadoras das relações que regem a sociedade e os sujeitos são violadas, causando uma perturbação maléfica.

De acordo com Guimarães (2009, p. 11), a violência é um fenômeno que está interligado à vivência em comunidade, nos mais distintos níveis, nas palavras do autor “desde aquele delimitado pelo que se bem pode denominar de comunidade proto-social – a família –, até à extensão melhor acabada de grupamento humano, que é a sociedade civil”.

Contudo, independente da perspectiva adotada, a violência hoje é tida como puramente negativa, por isso, dentre as várias formas de manifestação da violência, a chamada violência contra a mulher, vem ganhando destaque junto com a conquista de direitos adquiridos por elas, nos últimos tempos. Ocorre que a violência contra a mulher ainda faz parte do cotidiano das cidades, dos países e do mundo. Ainda que relevante, esse tema é pouco comovente, por ser deveras banalizado, tratado como algo natural e que faz parte da vida humana.

A palavra violência, por si só, tem sido muito utilizada para expressar comportamentos e modos de viver em sociedade. Ela aparece, frequentemente, nos meios de comunicação, escolas, no dia-a-dia de todas as pessoas. De acordo com Strey (2001, p. 47), “aparentemente, a violência passou a ser um predicativo do jeito humano de ser”.

No contexto da violência perpetrada contra mulher, importa destacar que os doutrinadores utilizam termos distintos para tratar da violência praticada contra a mulher, quais sejam: violência contra a mulher, violência doméstica, violência intrafamiliar e violência de gênero. Ocorre que essas classificações devem, portanto, ser tratadas como sinônimos, pois vislumbrados de um ponto mais genérico, um acaba complementando o outro.

Mas é relevante destacar a singular definição trazida por alguns doutrinadores. A *violência contra a mulher* refere-se ao alvo contra o qual a violência é dirigida. Segundo Almeida (2007, p. 23), “é uma violência que não tem sujeito, só objeto;

acentua o lugar da vítima, além de sugerir a unilateralidade do ato. Não se inscreve, portanto, em um contexto relacional”. Para *violência doméstica*, tem-se a noção espacializada, de que é própria do espaço privado, ocorre pois no âmbito doméstico, “independente do sujeito, do objeto ou do vetor da ação”. Almeida (2007, p. 25) complementa:

Em prol da categoria *violência doméstica*, pode-se enfatizar que o processo de ocultamento da violência perpetuada no espaço protegido da casa guarda intrínseca relação com a naturalização dessa forma de violência – facilmente mesclada ou superposta ao disciplinamento vinculado a práticas de socialização – e com a sua cronificação, potenciada por um espaço simbolicamente estruturado, tendo como corolário a escalada da impunidade.

A *violência intrafamiliar ou familiar* aproxima-se e confunde-se com a categoria anterior, além de levar em consideração o espaço em que se reproduz, trata-se de uma forma de violência que se processa dentro da família. (ALMEIDA, 2007) A própria legislação<sup>3</sup> optou por utilizar o termo *violência doméstica e familiar contra a mulher*. Conceituando-a como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” e que ocorre no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto.

Essas duas categorias remetem a possibilidade de desmistificação da intocabilidade do espaço privado. Denotando que “a família pode ser uma instituição violenta, a despeito dos laços de afeto que, frequentemente, alicerçam-na, e que a esfera privada não é isenta de regulação pelo poder público”. (ALMEIDA, 2007, p. 25)

Verifica-se, portanto, uma relação entre amor e violência, no entendimento de Strey (2001, p. 64), “em nossa sociedade ainda patriarcal, o educador-mor da família, ou seja, a *lei*, a palavra final, costuma ser a figura masculina em um grande número de famílias, embora a mãe seja a *cuidadora oficial*”. Portanto, quando a criança testemunha o pai batendo na sua mãe, associa que ela se portou mal, pois essa é a explicação dada aos castigos que recebe. Observa-se, nesse patamar, que a violência tem muitas caras, as vezes disfarça-se de tradição ou moralidade, outras, dispensa qualquer máscara, mas o que se analisa é que todas possuem algum tipo de poder que permite violentar. Assim, deixou-se, propositalmente, por definir-se a

---

<sup>3</sup> O Item 3.3 aborda com mais profundidade o assunto relativo a legislação vigente no Brasil – Lei 11.340/06.

violência de gênero, somente nesse instante, para que possa ser dada a ela um melhor entendimento.

Gênero, na sua acepção antropológica, conforme já visualizado no capítulo anterior, é uma forma culturalmente elaborada para explicar a diferença sexual em cada sociedade, manifestando-se nos papéis atribuídos a cada sexo. Assim sendo, esses papéis não são inatos, mas são adquiridos. Portanto:

Desde a constatação de que o bebê é menino ou menina, sua identidade começa a ser construída sob sua perplexa trama de influências que abrangem a linguagem, as atitudes, as expectativas. Seu mundo será conformado pouco a pouco, aprendendo cada criança o que é ser mulher ou homem, de uma maneira aparentemente natural e espontânea, em um processo que dura toda a vida (Dio Bleichmar, 1992). A construção cultural do gênero fica evidente quando se verifica que fazer-se homem ou mulher nem sempre supõe o mesmo em diferentes sociedades e em diferentes épocas (Fernández – Martorell, 1989). (STREY, 2001, p. 49)

Assim, ao reunir-se os conceitos de violência e gênero, observa-se um terceiro conceito, a violência de gênero, à medida que o próprio termo gênero pressupõe uma certa pressão sobre os indivíduos para que aceitem os padrões culturais sobre o que é ser homem ou mulher, tem-se nas relações de gênero a presença involuntária de poder, ou seja, prevalência de um sexo sobre o outro.

O conceito de violência de gênero deve ser entendido, portanto, como uma relação de poder. Conforme demonstram Teles e Teles (2003), os papéis impostos aos homens e às mulheres pressupõem relações violentas entre os sexos, fruto do processo de socialização das pessoas. Ressalte-se que essa prática de violência é transmitida de geração a geração, dessa maneira:

ela torna-se de tal forma arraigada no âmbito das relações humanas que é vista como se fosse natural, como se fizesse parte da natureza humana. A sociedade legitima tais condutas violentas e, ainda nos dias de hoje, é comum ouvir que as “mulheres gostam de apanhar”. Isso dificulta a denúncia e a implantação de processos preventivos que poderão desarraigar por fim a prática da violência de gênero. A erradicação da violência social e política passa necessariamente pelo fim da violência de gênero, que, sem dúvida, dá origem aos demais tipos de violência. (TELES; TELES, 2003, p. 25)

Almeida (2007, p. 26) alerta para a ideia de que gênero possui duas categorias, a analítica e a histórica. A primeira porque “gênero não constitui um campo específico de estudos”, tratando-se de uma categoria que fortalece a preocupação para a complexidade das relações sociais. A segunda, porque as relações de gênero dão-se de acordo com a organização dessa vida social, e com o passar dos tempos, ou seja, ao longo da história, vão se estruturando os lugares sociais de forma

sexuada, surgindo as “dicotomias público x privado, produção x reprodução, político x pessoal”.

Assim, a violência de gênero se alicerça num cenário de desigualdades sociais. Ainda, no entender de Almeida (2007, p. 27-28), essas desigualdades ocorrem

(...) a partir da matriz hegemônica de gênero. Isto é, de concepções dominantes de feminilidade e masculinidade, que vão se configurando a partir de disputas simbólicas e materiais, processadas, dentre outros espaços, nas instituições cuja funcionalidade no processo de reprodução social é inconteste – marcadamente, a família, a escola, a igreja, os meios de comunicação – e materializadas, ainda, nas relações de trabalho, no quadro político-partidário, nas relações sindicais e na divisão sexual do trabalho operada nas diversas esferas da vida social, inclusive nas distintas organizações da sociedade civil. É nesses espaços e práticas que vão se produzindo, reatualizando e naturalizando hierarquias, mecanismos de subordinação, o acesso desigual às fontes de poder e aos bens materiais e simbólicos. É também nesse registro que vai se consolidando, para a mulher, a jornada extensiva de trabalho, a maior superposição de tempos e espaços nas dimensões pública e privada da vida, as menores possibilidades de investimento em qualificação, as maiores cobranças quanto à sua responsabilidade na reprodução familiar.

Para tanto, a violência de gênero acontece num cenário de disputa pelo poder, o que quer dizer que o uso da força torna-se um aliado necessário para se manter a dominação. Entretanto, essa forma de violência se mantém somente com a presença da violência simbólica, proporcionando a legitimação para as relações de força. Nas relações íntimas, essa dimensão simbólica acaba sendo potencializada, pois ocorre num espaço privado. Nesse contexto, a família e o ambiente doméstico representam o campo perfeito para a reprodução da violência de gênero, como bem explica Almeida (2007, p. 29-30):

Assim sendo, a dimensão simbólica é fundamental à compreensão dessa modalidade de violência. Forjada em um campo de forças mais amplo, vivida em limites geográficos extremamente restritos, com as características peculiares assinaladas, a ordem simbólica favorece o exercício da exploração e da dominação, por limitar a possibilidade de apreensão de novos referenciais simbólicos e de construção de alianças. (...) a violência instala-se na família e, na medida em que esta é hierarquizada, atinge, em diferentes níveis e intensidades, os seus membros que se encontram em posições subalternizadas. Ainda que não se apresente para todos em sua expressão física, a violência simbólica – altamente eficaz – é extensiva a outros membros da família, sobretudo às gerações imaturas e aos idosos, na qualidade de vítimas ou de testemunhas, porquanto partícipes dessas relações.

Observa-se que quando a violência se instala nas relações familiares, sob a ótica da dimensão simbólica, ela se reproduz e se amplia. Pode-se concluir que essa forma de violência tem por objetivo a efetivação da dominação, não se restringindo apenas aos dominados. Isso tudo acaba provocando a fragilidade da auto-estima

dos atores sociais, causando transtornos psicossomáticos e uma certa passividade por parte das vítimas. Acontece que o impacto dessa violência crônica, acaba causando depressão, ansiedade e diversas manifestações de mal-estar para essas vítimas passivas, muitas vezes, em razão da culpa absorvida pela própria mulher.

De tal modo, Campos e Corrêa (2012) destacam que não se pode esquecer que uma série de outros fatores podem contribuir para a prática da violência contra a mulher, quais sejam: a impunidade dos agressores, o silêncio das mulheres agredidas, a inferioridade das mulheres e a transformação das vítimas em suspeita. Não se pode esquecer, portanto, que a violência doméstica é um problema no Brasil, vez que 70% das mulheres assassinadas são mortas por seus ex ou atuais companheiros. Somente 30 % dos casos de violência acontecem em outros espaços que não o ambiente doméstico.

Por essa razão, conforme aduz Soares (1999) é imprescindível destacar que a violência compõe-se de ciclos, com três fases distintas. A primeira acontece com a construção da tensão, começando com agressões verbais, ciúmes, ameaças, e até destruição de alguns objetos. Nessa fase, a mulher procura acalmar o agressor, acreditando que pode fazer alguma coisa para impedir os atos violentos do marido. Nesse momento, surge a sensação de culpa da mulher, ela realmente acredita que, de alguma maneira, é responsável pelos atos do companheiro. Em seguida, inicia-se a segunda fase, marcada por agressões mais graves, geralmente agressões físicas. Esse momento é recheado de descontrole e destruição. Essa é a mais breve, pois ao cessar os ataques violentos, o agressor mostra-se arrependido, com medo de perder a companheira. Inicia-se então a terceira fase, o homem pede perdão, compra presentes e jura que jamais vai acontecer de novo. Eis, novamente, o homem por quem um dia a vítima se apaixonou. A terceira fase, também conhecida como fase da lua-de-mel é marcada por um período de calma, sem tensão acumulada. O próprio agressor acredita que não irá mais cometer atos violentos contra a mulher que ama.

Mas o que faz com que a mulher permaneça nessa relação violenta, por anos, as vezes décadas, mesmo constatando que o ciclo se repete e as promessas não se cumprem?

Soares (1999, p. 142) responde:

Essa é, repito, a pergunta que por algum tempo embaraçou o movimento de mulheres e serviu de arma a seus detratores. Se as mulheres continuavam a apanhar, se não tomavam a iniciativa de romper a relação, elas só não

estavam contribuindo e alimentando a violência, como davam sinais de que extraíam dali algum prazer. Ou gostavam de apanhar, ou seriam mulheres moralmente debilitadas, doentes ou perversas. Para que haja um algoz, costuma-se dizer, é preciso que alguém se candidate ao papel da vítima e nele permaneça. Como justificar a permanência e o eterno retorno das esposas que tentam escapar à relação? Como explicar o comportamento das mulheres que, mesmo depois de requisitar a prisão dos maridos abusivos, retiram as queixas, pagam suas fianças e retornam ao velho e conhecido ciclo da violência?

O modelo feminista oferece duas soluções básicas para esse problema: a primeira é de ordem social e diz respeito aos comportamentos-padrão das vítimas e às atitudes e recursos da comunidade. A segunda se refere a uma patologia desenvolvida como reação a experiências traumáticas repetidas e, nos casos de violência conjugal, seria produzida pela própria relação abusiva: trata-se da “síndrome de estresse pós-traumático” (*post-traumatic stress disorder*), da qual a *battered woman syndrome* seria um subtipo.

A partir daí, surgiu a hipótese de que as mulheres submetidas ao abuso físico e psicológico, de forma crônica, acabavam sofrendo mudanças nas suas percepções, perdendo a capacidade de reagir e escapar do seu algoz. (SOARES, 1999) Uma variante desse fenômeno, seria a “Síndrome de Estocolmo”<sup>4</sup>.

Portanto, nessas relações sociais conflituosas, que acontecem no reservado ambiente doméstico, observa-se que as mulheres aprenderam sua identidade de gênero, silenciadas pela própria sociedade, aceitam caladas os abusos cometidos. Esse complexo processo de naturalizar essas relações conturbadas é facilitada, segundo Pougy (2007), pela dinâmica de se aprenderem, compreenderem e reproduzirem interações entre seres sociais que reatualizam desigualdades de classe, gênero e étnico - raciais.

A violência simbólica é, contudo, a forma perfeita para se exercer a dominação masculina, em virtude, justamente, de obstaculizar a capacidade de reação das mulheres e dos próprios homens, em razão, principalmente, do modo de ser e fazer o gênero masculino e feminino. Desse modo, a violência de gênero aliada a violência simbólica representam verdadeira afronta aos direitos e garantias fundamentais da mulher, traduzindo-se em entrave para a efetivação de uma série de princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade, dentre outros.

Nessa senda, com o início do processo de redemocratização no Estado brasileiro, o constituinte originário tomou cuidado para que esse novo rol de direitos

---

<sup>4</sup> Prisioneiros ou reféns recebendo tratamento subumano, temendo permanentemente por suas vidas e segurança, e vivendo em absoluto isolamento, tendem a desenvolver mecanismos de identificação e de submissão voluntária aos seus algozes. É deles, afinal, que parte também (aleatoriamente) qualquer benefício, ainda que seja apenas o da suspensão dos ataques, torturas ou agressões.

fundamentais fossem contemplados pela Carta Magna. Como bem lembrou Guerra (2012), a nova Constituição, elaborada após um contexto de negação do valor da pessoa humana, buscou consolidar ao longo de seu texto a proteção a inúmeros direitos e garantias fundamentais.

Por conseguinte, o princípio da dignidade da pessoa humana assume papel fundamental na busca pela proteção dos direitos da pessoa humana. Inicialmente, coube ao Estado a sua proteção e promoção de modo que se viabilize aos cidadãos, uma vida com dignidade. Tem-se, pois, que a dignidade estava fortemente vinculada a ideia de liberdade, especialmente no que se refere as liberdades individuais. Entretanto, somente a garantia de liberdade não foi suficiente para garantir a dignidade da pessoa humana, era fundamental proporcionar o bem-estar do cidadão. Desse modo, a efetivação de direitos sociais, tais como à saúde, à educação, ao trabalho estavam estreitamente relacionados à efetivação da dignidade da pessoa humana.

Pode-se afirmar, porém, que a realização dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, que são assegurados de forma nacional e internacional. (ROANI, 2006, p. 79). Observe-se a sua interrelação com o Humanismo pela natureza pontual de ser o próprio homem o seu fundamento incontestável e sujeito pleno de direitos. (LEAL, 2003, p. 332). Atente-se que a dignidade humana é pressuposto de qualquer indivíduo que para a garantia da existência e sobrevivência precisa do Estado como mantenedor de suas necessidades humanas e básicas pelas políticas públicas.

Independente de diferenças biológicas ou culturais, todos os seres humanos merecem o mesmo respeito e que os direitos humanos, nesse sentido, representam o “reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais”. (COMPARATO, 2010, p. 01)

Nessa perspectiva, Sarlet (2011, p. 48) aduz que a noção de dignidade da pessoa humana “parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente de sua condição humana e independente de qualquer outra circunstancia, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado”. O autor argumenta que:

Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade

e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças. (SARLET, 2011, p. 71)

Tem-se, pois, que a dignidade da pessoa humana é uma qualidade intrínseca a cada ser humano, que deve ser respeitado e considerado pelo Estado e a comunidade. De acordo com Sarlet (2011), isso implica um complexo rol de direitos e deveres fundamentais que não seja admitido qualquer ato de cunho degradante e desumano contra a pessoa humana, do mesmo modo que garanta condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência humana e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a vida.

Vale lembrar, que ainda no contexto atual, não se pode negar que a dignidade da pessoa humana é desconsiderada, desrespeitada, violada e desprotegida em alguns casos, senão muitos, especialmente naqueles com o exercício de violência contra a pessoa, o que compromete, gravemente, as condições existenciais mínimas para uma vida com dignidade e, neste passo, de uma existência com sabor de humanidade. (SARLET, 2011)

Nesse sentido, o direito de igualdade está diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, razão pela qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou que todos os seres humanos são iguais em dignidade e direitos. Significa dizer que a garantia da isonomia de todos os seres humanos constitui pressuposto essencial para o respeito da dignidade da pessoa humana, em razão disso não poderão ser submetidos a qualquer tratamento discriminatório ou arbitrário, que venha a ofender o princípio isonômico na sua dupla dimensão, formal e material.

Entretanto, Campos e Corrêa (2012) não deixam olvidar que apesar dessas novas concepções humanitárias de reconhecimento da igualdade como um direito fundamental inerente à dignidade humana, a discriminação – explícita ou encoberta – por motivo de sexo, no mercado formal de trabalho, no acesso às posições de chefia e direção, é figura comum na sociedade moderna, apesar das proteções normativas vigentes. Especialmente em razão da posição omissiva do Estado que, conseqüentemente, vem a dar respaldo àqueles que cometem esse ato atentatório.

Destarte, no entendimento dos autores, a tentativa de proteção sem a correspondente atuação estatal e, cumulativamente, ação penal, é grave fator contra os direitos de cidadania das mulheres.

Assim, de acordo com Guerra (2012, p. 46), a cidadania ocupa papel de destaque na promoção dos direitos da mulher, deve ser pensada de modo que se conscientize a necessária participação popular a partir do exercício de uma cidadania ativa, eis que a “cidadania é um fator indispensável para promoção da inclusão social e para combater a desigualdade. Conforme os ensinamentos do autor:

[...] pretende-se construir um verdadeiro comprometimento da sociedade na busca do diálogo, da cooperação entre os povos, da paz, enfim, de um planeta que seja mais solidário, mais humano, que não haja desinteresse, desprezimento, desdém e apatia; que não seja indiferente aos problemas alheios. (GUERRA, 2012, p. 143)

Ademais, além de se visualizar a cidadania como pressuposto para o exercício dos direitos da mulher, deve-se considerar que a sua privação repercute na própria condição humana, por isso a liberdade de participação possibilita que os cidadãos tenham as mesmas oportunidades de se articular, esclarecer e se expressar nos assuntos de interesse público. A violação dos direitos da mulher, especialmente no que se refere a prática de violência, a muito tempo deixou de ser assunto privado. Trata-se, pois, de demanda pública, necessária à promoção da equidade, do respeito e da solidariedade, por isso a busca pelo exercício da cidadania perpassa os assuntos de gênero e precisa ser ressignificada.

Assim, o princípio da cidadania é inacabado e por sua vez ligado à democracia, o que possibilita a absorção de novos direitos que venham ao encontro dos interesses individuais e coletivos das mulheres enquanto atrizes sociais no espaço público. Logo, a cidadania precisa ser repensada e voltada para os Direitos Humanos. Por sua vez, o conceito de cidadania necessita ser ampliado para que os direitos das minorias, como dos negros, dos índios, das mulheres, dos infantes e dos idosos sejam abarcados com equidade ou respeito à alteridade. Para que esse processo de mutação social se torne realidade, reconhece-se na educação a

articulação necessária para que os atores sociais consigam agir consciente e de forma comunicativa no espaço público e deliberativo<sup>5</sup>. (HABERMAS, 1997, p. 92).

Assim, uma educação para a paz e por sua vez, aos direitos humanos pressupõe-se uma educação comprometida com a vida, em uma constante busca de respeito à dignidade humana, baseada na igualdade, na justiça e na fraternidade. Guerra (2012, p. 22) assevera que:

[...] não se pode olvidar que é na seara da educação e ressignificação de conceitos básicos que deixaremos, aos poucos, de caminhar em terrenos pantanosos. E a sociedade, em todos os seus níveis ou seguimentos, na esfera privada ou pública, é que deverá se responsabilizar por iniciar a processo de transformação e ruptura nas formas como os homens se organizam em sociedade, produzem e reproduzem suas formas de existência.

Das palavras do autor, depreende-se a necessidade de conscientizar o cidadão de seu papel imprescindível na ressignificação da cidadania, eis que ele se torna um agente ativo, no processo de participação. Na mesma perspectiva, Sen (2000, p. 220) enfatiza o papel ativo da condição de agente das mulheres que não são mais vistas como receptoras passivas de auxílio, ao contrário, elas são vistas cada vez mais como agentes ativos de mudança, “promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens”.

Nesse cenário, visualiza-se a importância de compreender a condição de agente das mulheres, enquanto medida essencial para o reconhecimento dos indivíduos como pessoas responsáveis. Há, pois, uma urgência constante em retificar as desigualdades que arruinaram o bem-estar das mulheres, e nos dias atuais, ainda as mantêm em um patamar de desigualdade. Os direitos das mulheres, historicamente foram negligenciados em todo o mundo. Por isso, no contexto atual, não restam dúvidas de que existem razões de sobra para trazer à baila essas privações e promover a eliminação dessas iniquidades. Não se pode olvidar dos ensinamentos de Sen (2000, p. 222):

Mas também ocorre que o papel limitado da condição de agente ativa das mulheres afeta gravemente a vida de todas as pessoas – homens e mulheres, crianças e adultos. Ainda que haja razões de sobra para não abrandar a preocupação com o bem-estar e o mal-estar das mulheres e para que se continue a atentar para as privações e sofrimentos femininos, existem também uma necessidade urgente básica, particularmente neste momento, de adotar uma abordagem voltada para a condição de agente na pauta feminina.

---

<sup>5</sup> A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana.

Ainda assim, nos dias atuais visualiza-se uma forma de cidadania passiva, que acaba limitando o seu exercício em um Estado democrático de direito. É necessário, portanto, que essa cidadania passiva dê lugar a uma cidadania ativa, capaz de fazer com que o cidadão seja essencialmente gerador de direitos, a fim de abrir novos espaços de participação popular.

O direito de participar, inerente a todo o cidadão, fundamenta a própria cidadania na gestão da sociedade, criando direitos e obrigações, por isso ela torna-se, de acordo com Guerra (2012, p. 46), “fator indispensável para promoção da inclusão social e para combater a desigualdade”.

Nesse contexto, tem-se como pressuposto para o exercício da participação popular, o reconhecimento de sentimento de pertença a uma determinada comunidade por parte dos indivíduos que a ela freqüentam, eles devem se reconhecer como parte integrante daquela comunidade, de modo a se responsabilizar por suas atitudes. Contudo, “a dinâmica que rege a sociedade caminha no sentido oposto da anticidadania, do enfraquecimento da responsabilidade pelo destino do outro, da ausência de vínculo entre as pessoas e entre os grupos”. (GUERRA, 2012, p. 18)

Importante que exista liberdade de participação para todos os indivíduos, o que significa que os cidadãos devem contar com igualdade de oportunidades de modo a articular, esclarecer e expressar suas opiniões e interesses em determinados assuntos públicos que dizem respeito aos interesses da comunidade e na busca pela construção da paz.

Nessa perspectiva, de acordo com Campos e Corrêa (2012), para que possam usufruir de liberdade, as mulheres precisam ter acesso à educação, em condições de igualdade com à dos homens. Nas palavras das autoras:

Também, viabilizar o acesso das mulheres, do meio rural à educação, é um fator de complexidade, do mesmo modo que, em muitas ocasiões, o acesso das meninas à educação é interrompido por razões culturais. Por este motivo, as políticas devem ser orientadas para facilitar o acesso de todas as crianças do sexo feminino à educação. Sem educação, o poder das mulheres é lesado e fica exposto a pautas de subordinação aos homens. (CAMPOS & CORRÊA, 2012, p. 130)

Assim, a educação mostra-se imprescindível na construção de uma nova realidade. Em primeiro lugar, porque se faz evidente pela própria condição necessária para o exercício da cidadania. Em segundo, porque a educação é

elemento fundamental para a democracia, desenvolvimento econômico e a estruturação social. Nesse cenário, importa observar que as mulheres que tenham recebido educação, terão, de igual modo, mais tendência a fazer com que os filhos e as filhas vão à escola, poderão prestar-lhes melhores cuidados de saúde e transmitir-lhes valores que os tornarão mais receptivos às mudanças e às transformações sociais.

Por isso, a operacionalidade dos direitos humanos deve ser efetivada a partir de uma perspectiva transdisciplinar. O Estado deve participar do processo, enquanto agente regulador, de modo a proceder a reordenação das políticas públicas, promovendo, conforme ensinou Guerra (2012) uma imprescindível participação social, sensível e solidária aos anseios da comunidade na construção da paz. Assim, tornar-se-á possível que as práticas dos direitos humanos tragam benefícios reais e garantias concretas para a sua materialização num estado democrático de direito.

Diante do exposto, tem-se que a solidariedade configura-se como peça fundamental para a concreta materialização dos direitos humanos e garantias fundamentais, não apenas das mulheres, mas de toda pessoa humana. Trata-se, pois, de valor ético-jurídico fundamental para a justa valorização da dignidade da pessoa humana e a efetivação de direitos e garantias fundamentais de cada ser humano. Assim, faz-se necessário reconhecer os direitos humanos e fundamentais da mulher a partir de uma análise da legislação internacional, conforme passar-se-á a tratar.

### **3.2 A promoção dos Direitos Humanos e Fundamentais da Mulher: uma abordagem à legislação internacional**

Comparato (2010, p. 24), em sua obra “A afirmação histórica dos Direitos Humanos”, assinala que “nos povos que vivem à margem do que se convencionou classificar como civilização, não existe palavra que exprima o conceito de ser humano”. Desse modo, os integrantes desse grupo foram denominados “homens”, para assim os distinguir das outras espécies animais estranhas ao grupo. Entretanto, convém lembrar, que a ideia de indivíduos e grupos humanos pertencentes a um conceito geral que englobe a todos, sem distinção, é de elaboração recente na História. Para o autor, foi no período axial da História que surgiu a ideia de uma

igualdade essencial entre todos os homens, mas precisou passar vinte e cinco séculos para que uma organização internacional, que engloba quase a totalidade dos povos da Terra, “proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal dos Direitos Humanos, que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos’”.

Vale destacar, porém, que essa noção de que todos os seres humanos têm direito a ser igualmente respeitados, pelo simples fato de sua condição humana, nasce vinculada a lei escrita, igualmente aplicável a todos aqueles que vivem numa sociedade organizada. (COMPARATO, 2010) Nos dias atuais, a lei consagra os direitos alienáveis de todos, sem qualquer distinção, porém, resta evidente que ela permanece confinada à mera formalidade retórica, incapaz de assegurar a toda a população uma vida justa e digna. De que vale as constituições e leis proclamarem que todos têm direitos iguais se os meios materiais para que tornem efetivos esses direitos ainda não são garantidos.

É por conta da busca pela efetivação dos direitos fundamentais que, na concepção de Rubio (2010, p. 17), os Direitos Humanos têm muito a ver com os processos de lutas que buscam a consolidação dos espaços de liberdade e dignidade humana, assim, nas palavras do autor, eles “podem ser concebidos como o conjunto de práticas sociais, simbólicas, culturais, e institucionais que reagem contra os excessos de qualquer tipo de poder que impedem aos seres humanos constituírem-se como sujeitos”.

De acordo com Julios-Campuzano (2008, p, 117), “no amanhecer histórico dos direitos do homem e em seu desenvolvimento posterior, os direitos humanos foram, em primeiro lugar, demandas coletivas, reivindicações arrancadas do poder contra a vontade desse, conquistas da razão frente à barbárie”.

Para Gorczevski (2005, p. 17), os Direitos Humanos são uma forma abreviada de se referir a um conjunto de enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer porque estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer porque são direitos inerentes a própria condição humana, ou seja, nascem com o homem, fazendo parte da natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca. Nas palavras do autor, eles “são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar”.

Para Callo (1977, p. 11), os Direitos Humanos são:

(a) são inatos ou congênitos, porque se nasce com eles, como atributo inerente a todo ser humano. Diferente de outros direitos que se vão adquirindo durante toda a vida; (b) são universais, pois se entendem a todo gênero humano, em todo tempo e lugar; (c) são absolutos, porque seu respeito se pode exigir de qualquer pessoa, autoridade ou comunidade interina, diferente dos direitos relativos, como os emanados das relações contratuais, que somente podem ser exigidos de quem contratou a obrigação correspondente; (d) são necessários, sua existência não deriva de um fato contingente (ou seja, que pode ser ou não), mas constitui uma necessidade ontológica derivada da própria natureza da pessoa humana; (e) são inalienáveis, pois pertencem a essência do ser humano de forma indissociável, assim não se pode renunciar, transferir ou transmitir-se, sob nenhum título, como ocorre com os demais direitos que são objetos de transações jurídicas; (f) são invioláveis, nenhuma pessoa ou autoridade pode atentar legitimamente contra ele (sem prejuízo das justas limitações que podem se impor a seu exercício, de acordo com as exigências do bem comum da sociedade); (g) são imprescritíveis, não caducam nem se perdem com o decurso do tempo, ainda que um grupo ou uma pessoa determinada se veja materialmente impedida de exercê-los devido a insuperáveis circunstâncias de fato.

Tem-se, então, que os Direitos Humanos são universais e indivisíveis, a própria comunidade internacional deve ter o cuidado de tratar os direitos humanos de maneira global, justa e equitativa. Diante dessa concepção, é “dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais”. (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993)

Tem-se, por oportuno, que a dignidade da pessoa humana como valor-fonte da ordem da vida em sociedade encontra a sua expressão jurídica nos direitos humanos. Estes foram, a partir do século XVIII, positivados em declarações constitucionais.

É fundamental, portanto, que os direitos humanos constituam a expressão das “vozes do sofrimento humano”, lutando-se contra todas as formas de invisibilização deste, desmascarando os procedimentos que estabelecem que determinados sofrimentos coletivos ou individuais não sejam vistos como violações de direitos. Esta reconstrução, que aponte os direitos humanos “como gramática emancipatória da comunidade global de pessoas”, cria desafios para uma nova cidadania. (BALDI, 2004, p. 41)

Entretanto, antes de mais nada, importa destacar que independente de os direitos humanos serem inerentes a própria condição da natureza humana, para Gorczewski (2005, p. 73) “o seu reconhecimento e proteção é o resultado de um longo processo histórico, que ocorreu de forma lenta e gradual, passando por várias fases e, eventualmente, com alguns retrocessos”.

Desse modo, a noção de proteção ao homem chega a ser tão antiga, capaz de perder-se na história da própria humanidade. Gorczewski (2005) defende que o

marco histórico dos direitos humanos é anterior ao Código de Hamurabi, conforme defendido por outros estudiosos, sendo localizado nas normas de cunho religioso. Basicamente, todas as religiões atribuíram um caráter sagrado à vida, por isso as origens mais remotas da fundamentação sobre os direitos fundamentais inerentes a pessoa humana encontra-se nos primórdios da civilização. Nas palavras do autor:

No mundo antigo diversos princípios embasavam sistemas de proteção aos valores humanos marcados pelo humanismo ocidental grego-romano e judaico-cristão, passando pela idade Média e chegando a nossos dias, também pelo humanismo oriental através das várias tradições, principalmente, a budista, a taoísta, a confucionista e a islâmica. (GORCZEWSKI, 2005, p. 32)

Mais próximo dos dias atuais, a noção de Direitos Humanos, conforme ensinamento de Teles (2006), desenvolveu-se a partir do final do Século XVIII, com a Declaração Americana de Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789, ambas responsáveis por atribuir um sentido inovador para a condição humana da pessoa. No entanto, entre inúmeros fatores, dos quais se pode incluir o holocausto que se perpetrou durante a Segunda Guerra Mundial, aquelas ideias ficaram adormecidas, sendo retomadas somente após aquele confronto armado entre as nações que se deu entre 1939 e 1945. Destaque-se que na Primeira Assembleia-Geral da ONU, realizada em 1945, em São Francisco (EUA), o Conselho Econômico e Social estabeleceu uma subcomissão para tratar da condição da mulher no mundo, essa subcomissão votou, no ano seguinte, pela viabilidade de criação de uma Comissão Exclusiva sobre a Condição da Mulher. Com o surgimento, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações, reconheceu-se que todos os seres humanos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção em razão da raça, cor ou sexo.

Efetivamente, adentra-se numa nova era, a da globalização, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos ganha uma nova dimensão, apresentando-se como uma proposta universal libertadora. Para Gorcevski (2005), o êxito da Declaração Universal refere-se ao fato de seus redatores terem fundamentado os direitos humanos em um elemento básico, a dignidade da pessoa humana. É a noção de dignidade da pessoa que aglutinam as diferentes concepções culturais, filosóficas, ideológicas, religiosas, morais e sociais, presentes no mundo moderno. É necessário lembrar, portanto, que a dignidade da pessoa é inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis, ou seja, a condição de pessoa é requisito

único e exclusivo para a titularidade desses direitos, independente de seu sexo, raça ou cor.

Foi a partir da Declaração de 1948 que se introduziu a concepção contemporânea de Direitos Humanos, quando efetivamente foi desenvolvida a internacionalização desses direitos, mediante a adoção de inúmeros tratados com a finalidade profícua de proteção dos direitos fundamentais. É nesta seara que o Direito Internacional dos Direitos Humanos ganha forma, ou seja, é através da universalização dos tratados de direitos humanos que ocorre a internacionalização dos direitos humanos.

Trindade (2007, p. 210) conceitua o Direito Internacional dos Direitos Humanos assim:

Entendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o *corpus juris* de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados, convenções e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações nos planos tanto global como regional. Emanado do Direito Internacional, este *corpus juris* de proteção adquire autonomia, na medida em que, regula relações jurídicas dotadas de especificidade, imbuído de hermenêutica e metodologia próprias.

Desse modo, o direito internacional dos direitos humanos prima sempre pela proteção internacional dos direitos humanos nas mais diversas situações. Ainda que a declaração tenha sido preparada em momento histórico no qual os Estados reafirmaram não terem as Nações Unidas em geral ou a Comissão poderes para agir em relação às queixas contra violações de direitos humanos e não se dispusessem a aceitar obrigações decorrentes de tratados internacionais nessa matéria, é considerado de forma tal que é um documento ímpar ao reagir à barbárie produzida pelos regimes políticos totalitários no contexto da Segunda Guerra Mundial.

Nesse mesmo sentido, são os ensinamentos de Gorczewski (2005, p. 85):

Esta nova visão, de proteção internacional dos direitos humanos, é algo extremamente recente na história da humanidade e inicia com o término da segunda guerra mundial. Com a liberdade de imprensa e o desenvolvimento de modernos meios de comunicação, a comunidade internacional tomou conhecimento das barbáries e atrocidades cometidas. Atitudes que envergonhavam a própria raça humana. Isto veio a demonstrar a necessidade de uma proteção mais efetiva aos direitos humanos; o que nos leva ao processo de internacionalização desses direitos e resulta na criação de sistemas de proteção internacional, em que é possível a própria responsabilização de um Estado. O aspecto mais positivo destas ações foi a

reformulação do conceito clássico de soberania como um poder ilimitado que não admite restrições ou exceções.

Verifica-se, pois, que mais do que uma resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo, a internacionalização dos direitos humanos representou a sua possibilidade de reconstrução. Assim, o âmbito de validade e aplicação do direito internacional dos direitos humanos se estende também em relação a terceiros (não apenas na relação jurídica de cidadãos com seus Estados). E praticamente todas as normativas que compõem o direito internacional dos direitos humanos no nível global e regional colocam em seu preâmbulo o reconhecimento de que esses direitos decorrem do princípio da dignidade humana, confirmando a intenção original da Declaração Universal de 1948 e confirmada na Declaração de Viena em 1993. Mas que não param aí, e sim continuam neste século XXI rumo à universalização dos direitos humanos.

Inaugura-se o direito internacional dos direitos humanos, onde todo indivíduo é cidadão do mundo. O ser humano é considerado um membro de uma sociedade de dimensões mundiais. E, por isso os Estados parecem caminhar para um consenso universal na busca de um direito comum da humanidade. Onde a universalização do Direito Internacional dos Direitos Humanos está baseada em princípios, além do já citado da dignidade humana, mas ainda nos princípios da universalidade, da integridade e da indivisibilidade dos direitos protegidos e também da complementaridade dos sistemas e mecanismos de proteção, sempre prevalecendo a norma – de origem interna ou internacional – que melhor proteja o indivíduo no caso concreto. (TRINDADE, 2007)

Porém, vale transcrever os ensinamentos de Gorczewski (2005, p. 73):

[...] os direitos humanos não são estáticos e, como já afirmamos, não se outorgam simplesmente, não são meros favores, são frutos que se sedimentam na evolução e nas contradições da sociedade – e infelizmente, sem homogeneidade, pois não podemos nos esquecer que em muitos lugares se vive hoje situações semelhantes às primeiras fases da evolução.

Constata-se, portanto, que no âmbito do Direito Internacional, a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas incluiu definições avançadas sobre gênero e família. Homens e mulheres adquiriram o direito de casar e constituir uma família sem limitações de raça, nacionalidade ou religião, só podendo realizar-se com o livre consentimento dos pretendentes. (THERBORN, 2006) Conforme destaca Teles (2006, p. 10-11):

No que se refere ao feminismo e suas questões mais candentes, os movimentos de direitos humanos compreendiam pouco ou quase nada e não assumiam essa bandeira. Havia grande preconceito contra as mulheres e, principalmente, seus temas específicos referentes ao aborto e à sexualidade, entre outras. Não se concebia que as mulheres violentadas por seus maridos/companheiros, espancadas e até assassinadas sob a alegação de defesa da honra, em nome do amor e da paixão, tivessem, assim, seus direitos humanos violados. Entendia-se que eram questões privadas – menores, portanto – e não mereciam ter um tratamento político e digno.

Seis anos após o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas reconheceu que as mulheres eram sujeitos de antigas leis, costumes e práticas, estando, dessa maneira, em contradição com a Declaração, convocando, então, os governos a abolir tais legislações ultrapassadas.

De maneira geral, conforme lembram Campos e Corrêa (2012), dentre os inúmeros compromissos internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro em convenções internacionais, merecem destaque a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos.

Independente do contexto observado, somente nos anos sessenta a corrida para a investida nos direitos das mulheres ganhou velocidade, foi nesse período que a Assembleia Geral destacou a permanente discriminação contra a mulher e convocou os países-membros a elaborarem um documento inicial para uma Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O clímax internacional deu-se no ano de 1975, continuando um processo global de mudanças por mais duas décadas. Em 1975, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), foi instituído o Ano Internacional da Mulher, e realizou-se na Cidade do México uma Conferência Mundial, contando com a participação de mais de 8 mil mulheres representantes de 113 países e de organizações não-governamentais. A conferência debateu três temas centrais, quais sejam a igualdade entre os sexos, integração da mulher no desenvolvimento e

promoção da paz, originando, assim, uma série de relatórios investigativos em diversas partes do mundo acerca da condição da mulher e o estabelecimento de agências nacionais públicas preocupadas com as relações de gênero. Em todas as partes dos continentes, novas iniciativas legislativas começaram a surgir em defesa dos direitos das mulheres.

Ao Ano Internacional da Mulher seguiu-se a Década da Mulher, de 1976 a 1985, em que o envolvimento das Nações Unidas promoveu a preocupação dos governos com a desigualdade de gênero, em um cenário em que os movimentos feministas foram fundamentais para as conquistas que sobrevieram. Tais conquistas foram produto dos trabalhos realizados sobre direitos humanos, que sucederam a Segunda Guerra Mundial e incluiu os direitos das mulheres. (THERBORN, 2006)

Nesse período, foram realizadas a Conferência da Década da Mulher e o Fórum das organizações não-governamentais, em Copenhague, Dinamarca. Vale destacar que o objetivo da Década da Mulher era promover a plena participação das mulheres na vida social, econômica e política, nessa ótica, os governos foram convocados a promover a igualdade entre homens e mulheres perante a lei, a igualdade de acesso à educação, à formação profissional e ao emprego, além da igualdade de condições no emprego, inclusive salário e assistência social. (CAMPOS; CORRÊA, 2012)

A Década da Mulher representou o entrelaçamento global de organizações e movimentos internacionais, de modo que os direitos das mulheres geraram discussões e estudos no mundo todo. Ademais, enfatizou-se o respeito à igualdade, à liberdade e à paz social. Sem dúvidas, o momento mais importante da história dos direitos das mulheres, e que possibilitou o avanço da condição feminina no Brasil, foi a década de 1970 e 1980, o Ano Internacional da Mulher (1975), bem como toda a Década da Mulher contribuíram para uma intensa atividade a fim de promover a revisão de códigos obsoletos e leis ultrapassadas.

Em que pese essas cláusulas de igualdade tenham figurado apenas nos limites do papel, levando muito tempo para serem implementadas, elas não podem ser consideradas irrelevantes, porque, em conformidade com Therborn (2006, p. 149-150), ao contrário, elas ilustraram o palco, deixando-o pronto para a “nova ofensiva contra o antigo governo de pais e maridos”. Nesse cenário, a Conferência realizada no México trouxe como principal resultado o lançamento do “Plano da Ação Mundial” feminista que, nas palavras de Therborn (2006, p. 155), trata-se de:

um formidável documento com 219 parágrafos, preparado com extrema rapidez por Sipilã e pelo Secretário das Nações Unidas, discutido em seminários pré-Conferência, que finalmente o adotou em bloco, uma vez que não havia tempo para lidar de maneira adequada com as 894 emendas propostas. A principal ênfase do Plano estava na educação e no desenvolvimento social, mas ele também abordou assuntos referentes aos direitos de família, com ênfase especial contra os casamentos infantis e contra a negação ou restrições a herança das viúvas (§ 129). Os direitos das mulheres 'em todas as diferentes formas de família, na família nuclear, na família extensa, na união consensual e na família monoparental' também foram enfatizados (§ 127). Foi importante também o Plano ter reivindicado a criação de novas agências governamentais que tratassem da igualdade de gênero e dos direitos e das oportunidades para as mulheres, de pesquisas e de revisões recorrentes das mudanças no mundo (UM 1975: anexo).

Foi, então, no ano de 1981, que entrou em vigor a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW. Campos e Corrêa (2012) salientam que a ONU realizou um estudo mundial sobre o papel da mulher no desenvolvimento, em que se reconheceu, oficialmente, a importância da mulher em todas as temáticas do desenvolvimento.

No que se refere a concepção do reconhecimento de uma igualdade fundamental, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher estabeleceu o conceito de discriminação contra a mulher, definindo-a como toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, como base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos políticos, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

A Década da Mulher foi encerrada com a Conferência Mundial de Nairobi, Quênia, em que se adotou, por unanimidade, o documento Estratégias Encaminhadas para o Futuro do Avanço da Mulher. Campos e Corrêa (2012, p. 74) destacam que a luta das mulheres continuou durante toda a década de 1980, dentre os resultados positivos referencia-se a promulgação da Constituição Federal de 1988 para a projeção aos direitos de igualdade de gênero, “que incluiu em seus dispositivos algumas das mais importantes demandas do movimento organizado de mulheres”.

Encerrada a Década da Mulher, não se encerraram os esforços pela busca da equidade de gênero, para tanto, menciona-se que em 1993, foi adotada pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos, a Declaração e Programa de Ação de Viena, em que restava prescrito que os direitos humanos das mulheres e das

meninas são inalienáveis, constituindo parte integral e indivisível dos direitos humanos universais, instigando todos os governos a intensificarem seus esforços em prol da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher. (CAMPOS; CORRÊA, 2012)

Em 1995, foi realizada a Conferência Mundial da Mulher, em Beijing – China, conforme apontam Campos e Corrêa (2012), discutiu-se uma economia alternativa à de mercado, que seja igualitária para homens e mulheres, exigiu-se, também, atenção para a crescente pobreza entre as mulheres, buscando a redistribuição de custos e rendimentos de forma igualitária, bem como o acesso igual à tomada de decisões.

Em razão das normatizações internacionais emanadas destas Conferências, bem como do envolvimento global das organizações e dos movimentos internacionais, os direitos das mulheres e as suas oportunidades de vida passaram a fazer parte da agenda política em todo o mundo, de tal forma que os seus reflexos fizeram-se sentir na legislação brasileira. De acordo com Campos e Corrêa (2012, p. 111):

A Constituição Federal, em seu art. 226, § 8º, impõe ao Estado assegurar a “assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”. A Constituição demonstra, expressamente, a necessidade de políticas públicas no sentido de coibir e erradicar a violência doméstica.

No âmbito do direito internacional dos direitos humanos é importante destacar o papel imprescindível da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. De acordo com os ensinamentos de Gorczewski (2009), em 1946, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas constituiu um “Núcleo de Direitos Humanos”, no mesmo ano, foi alterada a denominação para Comissão dos Direitos Humanos. Foi essa Comissão que recebeu a função de elaborar a Carta Internacional de Direitos e mais tarde apresentou o projeto da Declaração Universal dos Direitos dos Homens. A Comissão dos Direitos Humanos funciona como esfera fiscalizadora e todos os anos reúne os países-membros para analisar e definir medidas de proteção e promoção dos Direitos Humanos, além de traçar estratégias de punição às violações cometidas em todo o mundo. A comissão recebeu como principal função promover a observância e a defesa dos direitos humanos, por conta disso foi desenvolvendo um conjunto de mecanismos para lidar com as violações dos direitos humanos, que não devem ser confundidos com os órgãos de

monitoramento dos Pactos e Convenções, esses supervisionam apenas os Estados-partes de cada instrumento jurídico, enquanto aquela exerce seu mandato sobre qualquer país.

O Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece que denúncias ou queixas podem ser oferecidas por qualquer pessoa ou entidade não-governamental. Após receber a petição ou comunicação de violação de direitos e passar pelos critérios de admissibilidade previstos pelo próprio Regulamento, a Comissão elabora um relatório sobre o caso específico, remetendo-o ao Estado-denunciado para cumprimento das recomendações da CIDH. Se no prazo de três meses o Estado não adotou as medidas necessárias para cumprir as recomendações, é fixado um novo prazo. Se mesmo assim, não houver qualquer providência do Estado-denunciado, o relatório – que era confidencial – passa a tornar-se público. (GORCZEVSKI, 2005) Foi o que aconteceu com o Caso Maria da Penha, no Brasil. Portanto, analisando-se de uma perspectiva de gênero, a Comissão é um importante órgão fiscalizador, pois recebeu denúncia de violação dos direitos humanos das mulheres por parte do estado brasileiro, por negligência no caso Maria da Penha, conforme demonstrar-se-á com mais profundidade no próximo item.

Antes disso, vale destacar que um importante marco na história dos direitos humanos no Brasil foi a promulgação, em 05 de outubro de 1988, da nova constituição brasileira, denominada pelo Deputado Ulisses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, como a “Constituição Cidadã”. Para Gorczewski (2005, p. 110), a Constituição de 1988:

Já em seu preâmbulo apresenta a síntese dos anseios que lhe inspiram a redação e os compromissos que lhe deram origem ao definir o Estado brasileiro como “um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias”.

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 foi um importante referencial jurídico de institucionalização dos direitos humanos, bem como da transição democrática no país. No Título I, a Constituição estabelece como fundamentos do Estado brasileiro, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, demonstrando que dentre os objetivos do país, está a construção de uma sociedade livre, justa e

solidária; promotora da redução das desigualdades sociais, além de promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação. Vale acrescentar, que quanto aos direitos humanos, estes figuram na Constituição de modo detalhado, e localizam-se, principalmente, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. (GORCZEVSKI, 2005)

Na perspectiva de gênero, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe uma série de dispositivos que garantem o respeito ao princípio da equidade, incluindo condições de igualdade entre homens e mulheres em vários aspectos. Um dos exemplos que podem ser aludidos refere-se ao fato expresso de que homens e mulheres são iguais perante a lei, bem como que a Carta Magna aboliu as cláusulas sobre a chefia masculina do Código Civil que foi reescrito em 2001.

Nas palavras de Campos e Corrêa (2012, p. 110):

A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito a tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência do próprio conceito de Justiça, pois, o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito.

Nesse contexto, o artigo 5º, I, da Constituição Federal afirma que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, assim para Campos e Corrêa (2012), a correta interpretação desse dispositivo torna inaceitável a utilização da discriminação em função do sexo, sempre que o mesmo seja eleito com o propósito de desnivelar materialmente o homem da mulher; aceitando-o, porém, quando o objetivo pretendido seja atenuar os desníveis.

Em face do entendimento legal, sob a perspectiva de gênero, os direitos humanos devem promover a erradicação de qualquer forma de discriminação e violência contra as mulheres. É preciso, portanto, para a sua efetivação, mudanças estruturais e sociais, tanto no âmbito individual como coletivo. Significa afirmar, pois, que, para atingir a equidade de gênero e erradicar todas as formas de discriminação contra a mulher, tem-se que dar o enfoque às políticas com viés para o gênero, o que não quer dizer dividir homens e mulheres, considerando-os como partes desconectadas. Ao contrário, busca-se a redefinição do ser humano, independente do sexo. O que se propõe, nas palavras de Teles (2006, p. 56), é

o enfrentamento do desafio de participar ativa e construtivamente do processo de redefinição do ser humano em geral, promovendo conteúdos políticos capazes de identificar cada uma das especificidades e, ao mesmo tempo, inseri-las num contexto histórico e transformador da sociedade humana.

Em outras palavras, quer-se incluir as mulheres sem excluir os homens. Mas, ao transformá-las, tornando-as capazes e dignas de direitos, os homens deverão submeter-se às transformações históricas. Deverão também ser titulares de direitos e não portadores de privilégios que os empobrecem em sentimentos e ética.

Contudo, o grande desafio da modernidade é compreender o real alcance dos direitos humanos, e dessa forma, que se busquem alternativas de promover a sua efetivação nas práticas diárias de cada cidadão. Essa nova perspectiva dos direitos humanos deve ser construída sob o alicerce de três princípios fundamentais, conforme já visualizado anteriormente, quais sejam: o da dignidade da pessoa humana, o da democracia e o da cidadania. Especialmente porque não se pode olvidar, que no contexto atual, os direitos humanos estão inseridos numa sociedade global, que por seu turno pode causar uma série de dificuldades para a sua efetivação, bem como a ratificação de várias formas de violação desses direitos.

Assim, nesse atual processo de globalização, a cooperação para o desenvolvimento e a busca pela equidade, deve incluir aspectos políticos, sociais e culturais. Nas palavras de Guerra (2012, p. 132), “num mundo que desconhecemos fronteiras, necessário se faz promover o diálogo intercultural e os caminhos da tolerância e respeito”.

Vale lembrar que dentre os objetivos apresentados pelas Organizações das Nações Unidas, visualiza-se a promoção da igualdade entre homens e mulheres, desse modo, o combate as diversas formas de violação dos direitos da mulher é essencial para que se alcance esse intento.

Destacam-se, por oportuno, as palavras de Teles (2006, p. 57):

Não é exagero afirmar que a maior contribuição tem sido a ênfase ao aspecto da socialização de mulheres e homens para que se construam espaços igualitários para ambos os sexos. Mulheres e homens podem aprender a conviver mantendo relações sociais compatíveis com a dignidade humana, respeitando suas diferenças desde que as estruturas da sociedade acolham e promovam toda pessoa humana, independente de sexo, raça/etnia e outras diversidades. As relações sociais são construídas e não dadas pela natureza. As diferenças biológicas não podem ser usadas como justificativas para manter a opressão e, por conseguinte, a desigualdade. As feministas trouxeram novas premissas com a utilização de gênero: 'igualdade na diferença'. Ou seja, queremos igualdade de direitos, de condições e de oportunidades. Mas queremos manter nossas diferenças.

Conforme aludem Campos e Corrêa (2012), os direitos humanos das mulheres se impõem contra as relações desiguais existentes. Especialmente, o direito a igualdade exigiu uma lei específica que desse proteção e dignidade às mulheres vítimas de violência doméstica. Para as autoras, não haverá democracia efetiva e igualdade real enquanto o problema da violência doméstica não for devidamente considerado. Quando um membro da família tira vantagem de sua força física ou posição de autoridade para infligir maus-tratos físicos, sexuais, morais e psicológicos contra as mulheres, os direitos à vida, à saúde e a integridade física das mulheres são violados.

Assim posto, com a ampliação desses conceitos, tornou-se possível a adoção de políticas, compreendidas como ações e/ou medidas efetivas por parte daqueles a quem cabia implantá-las, bem como a formulação de legislação nacional que reconhecesse formalmente os direitos das mulheres, respeitando as suas especificidades. Cita-se, aqui, como marco fundamental da consolidação desses direitos, a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, e promulgada com a finalidade de criar mecanismos para coibir e prevenir todas as formas de violência doméstica e familiar, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal de 1988, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conforme será abordado mais detalhadamente no próximo item.

A referida legislação busca a valorização das diferenças e o respeito à equidade. Contudo, o reconhecimento das mulheres como sujeito de direitos ainda é uma garantia não consolidada. Ainda há muito que se discutir sobre a temática, principalmente quando ela está relacionada às desigualdades sociais e culturais, às relações de poder, às diferenças sexuais e à construção de ideias e valores em vários ambientes sociais. Depreende-se, pois, que a temática de gênero, quando adotada como mecanismo relevante para a construção social da igualdade entre homens e mulheres e do enfrentamento de todas as formas de discriminação, acaba interferindo na agenda política, na formulação e na aplicação de políticas sociais que ensejem a efetivação de tais garantias já normatizadas através do direito e da justiça.

### 3.3 A Lei Maria da Penha enquanto Promotora da Equidade e do Respeito à Diversidade

Soares (1999, p. 48-49), em sua obra *Mulheres Invisíveis*, explica porque a violência doméstica é invisível:

A violência doméstica é invisível não apenas porque é pouco divulgada, não provoca comoções nacionais (salvo em situações excepcionais) ou é objeto privilegiado de políticas públicas. Ela é invisível, também, por não ter um nome, não se constituir num problema político, não gerar polêmica, não ser objeto de disputas e estar confinada basicamente ao domínio das ações e dos debates feministas (sob a fórmula, paradoxalmente, tão ignorada quando desgastada, da violência contra a mulher).

Ocorre que somente na última década, a violência doméstica passou a ser problematizada, começando a destacar-se entre os temas sociais de maior relevância, ampliando-se de tal maneira que já não se admite a prática de atitudes que até pouco tempo eram aceitas e toleradas pela sociedade. Até então, na sua forma mais sutil, a violência doméstica, por muito tempo foi banalizada, pois persistia a máxima de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, por conta disso, no mundo privado não cabia nem mesmo ao Estado intervir. Em razão da cultura do silêncio e da não intromissão nos lares, a justiça tradicionalmente tem relutado em processar esses tipos de crime. Assim, maridos, companheiros, namorados, aproveitavam-se dessa situação para cometer abusos contra as mulheres. Soares (1999, p. 33) complementa dizendo:

O lar, o casal e a família deixam de funcionar como mônadas impenetráveis, como núcleos decisórios, auto-referidos e possuidores de direitos próprios, para se desmembrarem em novas unidades socialmente significativas, competindo legitimamente e em igualdade de condições pelo acesso aos direitos civis – para usar a imagem do liberalismo apropriada à ocasião. Mulheres, homens, crianças, idosos; pais, filhos, netos, avós, empregados, e no limite, até os animais da casa terão seus “direitos” garantido por uma lógica universalizante, que não se confunde com a lógica ou lógicas (muitas vezes obscuras e tirânicas) que regem os arranjos e dinâmicas familiares.

Nesse viés, o mundo privado deixa de ser um assunto de interesse apenas dos integrantes da família, cabendo a esfera pública interferir quando atos de violência são praticados, rompendo ainda com os limites de nação, pois quando a nação é omissa para as questões de violência de gênero, é possível a denúncia para órgãos internacionais que passaram a preocupar-se com as questões de gênero.

Mas antes de se alcançar essas conquistas, muitas batalhas pela inserção dos direitos da mulher, lutas pela diminuição das desigualdades e mobilizações

precisaram ser realizadas. Por muito tempo, as mulheres representaram o maior grupo discriminado na história da humanidade. Os preconceitos eram imensos, principalmente nos temas relacionados ao aborto e à sexualidade, não se aceitava, por exemplo, que as mulheres violentadas por seus maridos ou companheiros, espancadas, desde que em defesa da honra, tivessem seus direitos violados. Consoante mencionado, essas questões eram de cunho privado, não merecendo tratamento político e intervenção estatal.

De acordo com Cavalcanti (2007), no âmbito da justiça, quando os casos de violência chegavam até o Judiciário, eram considerados infrações de pequena monta e os números elevados começaram a emperrar o sistema Judiciário, não atingindo resultados práticos, pois, com a demora do andamento dos processos, os réus acabavam sendo beneficiados com a prescrição ou, mesmo, absolvidos em razão da dificuldade de se fazer provas.

Cabe salientar, que com a forte tendência do mundo moderno de adotar um Direito Penal Mínimo, os Constituintes de 1988 inseriram no art. 98, I, o que segue:

A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau. (BRASIL, 1988)

Entretanto, o tempo foi passando, e mesmo com a previsão constitucional, somente após sete anos, foi publicada a Lei 9.099, em 26 de setembro de 1995, que definiu a infração de menor potencial ofensivo e estabeleceu regras para a transação penal e o procedimento sumaríssimo. Assim, a nova lei foi recebida como um dos maiores avanços do sistema normativo, em virtude da proposta despenalizante, pois introduziu importantes mudanças na política criminal brasileira, como, por exemplo, a aplicação de penas não privativas de liberdade para os crimes de menor potencial ofensivo. (CAVALCANTI, 2007)

Cavalcanti (2007, p. 165) observa:

Surgida, por um lado, no contexto internacional de informalização do Poder Judiciário e, por outro, na constatação da complexidade da sociedade moderna em que a repressão é incapaz de resolver determinados conflitos sociais, bem como em razão de que essa criminalidade “menor” atrapalhava o andamento dos chamados crimes maiores e de alta lesividade. Assim, com a instituição dos juizados, os magistrados puderam dedicar mais tempo aos crimes mais graves.

Note-se que a violência contra a mulher, nesse contexto, era tratada como delito de menor potencial ofensivo, desdobrando-se em casos de lesão corporal leve, ameaça, vias de fato. Dessa maneira, a violência doméstica, que ainda continuava sem tipificação no Código Penal, era tratada como delito de lesão corporal, ameaça ou vias de fato, sendo os juizados especiais criminais competentes para processar e julgar tais infrações. Após, quase uma década da promulgação da Lei 9.099/95, foi editada, em 17 de junho de 2004, a Lei 10.886, que criou a figura qualificada da lesão corporal praticada contra familiares. Surge, então, pela primeira vez no Brasil, o tipo especial denominado violência doméstica, portanto, efetivamente tipificada no ordenamento jurídico brasileiro. (CAVALCANTI, 2007)

A Lei 10.886/04 acrescentou no artigo 129, do Código Penal Brasileiro, os parágrafos 9º e 10, que disciplinam a violência doméstica praticada no âmbito das relações familiares, conforme segue:

Violência Doméstica

§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano.

§ 10. Nos casos previstos nos §§ 1º a 3º deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 9º deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3 (um terço)." (NR) (BRASIL, 2004)

Nesse sentido, ocorre a violência doméstica, se a lesão corporal for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem o agente conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. Logo, será sujeito passivo do delito qualquer das pessoas elencadas no § 9º, seja homem ou mulher.

Assim, a forma qualificada de lesão corporal, tipificada como violência doméstica, foi recepcionada pela Lei 9.099/95, sendo que esses delitos devem ser processados e julgados pelo rito sumaríssimo do juizado especial criminal. Conforme Campos e Carvalho (2006, p. 412-413):

Comparando-se o novo procedimento ao procedimento pré-processual anterior, sobretudo o histórico e arcaico Inquérito Policial, poderia ser constatado que esse novo procedimento, no qual há determinação de remessa obrigatória do Termo Circunstanciado (TC) ao Poder Judiciário, permitiu a visibilidade (publicidade) da violência contra as mulheres, visto que anteriormente essas condutas encontravam-se nas cifras ocultas da criminalidade. No entanto, esse 'desvelamento' da violência doméstica não contribuiu para minimizá-la ou para encontrar outras formas diversas de tratamento preventivo ou repressivo.

Ocorre que os juizados especiais criminais foram criados para desafogar a justiça e não foram pensados a partir das relações de gênero. Assim, a grande maioria dos delitos de violência doméstica e familiar recepcionados pelos juizados especiais criminais refere-se a lesões corporais consideradas leves, ou seja, aquela que não causa incapacidade para as ocupações habituais por mais de 30 dias, perigo de vida, debilidade permanente de membro, sentido ou função, aceleração de parto, incapacidade permanente para o trabalho, enfermidade incurável, perda ou inutilização de membro, sentido ou função, deformidade permanente e aborto, conforme prescreve o artigo 129, parágrafos 1º e 2º, do Código Penal.

Diante dessa conjuntura, pode-se concluir, então, que a mulher podia ser espancada e ficar a beira da morte, mas se recuperasse a saúde, num período inferior a 30 dias, sem deixar sequelas, o delito seria considerado de menor potencial ofensivo, sujeito ao rito sumaríssimo dos juizados especiais, com previsão de pena restritiva de direito ou multa, podendo ser convertido em prestação de serviços à comunidade ou pagamento de cestas básicas.

Nesse sentido, o agressor percebia, ao sair do juizado especial criminal, que a violência contra a mulher era permitida, bastava pagar o preço. Assim, a vítima acabava absolutamente frustrada com essa situação, em virtude da banalização com relação ao seu conflito. Na visão da vítima, a justiça foi negada, ela deveria buscar respaldo e satisfação com relação ao sistema judicial, mas acontecia o contrário e ela se sentia duplamente vitimizada.

Consoante a isso, importa analisar o conceito de delito de menor potencial ofensivo. A Lei considera menor potencial ofensivo, os delitos cuja pena máxima não ultrapasse dois anos. Campos e Carvalho (2006, p. 414) reconhecem que “a potencialidade da ofensa é medida pela quantidade da pena cominada”. Esse critério desrespeita, conforme os autores, “a valoração normativa do bem jurídico tutelado”, quando aos casos de violência doméstica é aplicada de forma indistinta, observa-se a “negação da tutela jurídica aos direitos fundamentais das mulheres”.

O fato de ser aplicado o rito da Lei 9.099/95 nos delitos de violência doméstica, tornava-se deveras problemático, por se tratar de um comportamento reiterado e cotidiano, as inúmeras idas e vindas, tanto à delegacia quanto ao juizado, as reconciliações, rompimentos e reatamentos, fazem parte do ciclo da violência. Isso provoca um comprometimento emocional na vítima, que a impede de romper com a situação violenta e de evitar outros delitos.

A noção de delito de menor potencial ofensivo ignora, portanto, a escalada da violência e seu verdadeiro potencial ofensivo. Inúmeros estudos têm demonstrado que a maioria dos homicídios cometidos contra as mulheres, os chamados *crimes passionais*, ocorrem imediatamente após a separação. Nesses casos, as histórias se repetem: inúmeras tentativas de separação, seguidas de agressões e ameaças, culminam em homicídio. (CAMPOS; CARVALHO, 2006, p. 414)

Ao levar o conflito familiar até o Poder Judiciário, observa-se um significado simbólico importante para a mulher agredida. Quer dizer, acima de tudo, um grito de socorro, pois a mulher agredida entende que sozinha, não conseguirá terminar com as agressões. No entendimento de Campos e Carvalho (2006, p. 415), “a interferência de atores externos ao conflito (juiz, Ministério Público, advogados) representa importante variável para a vítima, (re)capacitando-a em condições e potencialidades de fala”. Nesse contexto, observa-se que:

No momento da audiência, a obrigatoriedade da presença do agressor diante do juiz, do Ministério Público e da vítima restabelece o equilíbrio rompido com a violência. No entanto, as soluções encontradas pela Lei, através dos institutos de composição civil e transação penal, obstaculizam essa expectativa. (CAMPOS; CARVALHO, 2006, p. 414)

Cabe salientar ainda, que nos casos de violência doméstica, em que o juizado atuava, os atores (agressor e vítima) eram, na grande maioria, pessoas pobres, o que inviabiliza o ressarcimento dos danos, conforme possibilita a conciliação no rito sumaríssimo. Na violência conjugal, o que está em jogo é a violência propriamente dita, trata-se, principalmente, no fim das agressões e da mudança de atitude do agressor. A mulher quer, acima de tudo, uma medida capaz de acabar com a violência, garantindo-lhe a segurança. Porém, para Cavalcanti (2007) a conciliação não atinge esse objetivo, pois ela, necessariamente, precisa ser aceita pelo agressor. A transação penal, por sua vez, acaba excluindo a vítima, pois não há momento opinativo sobre as condições aplicadas ao autor do fato. As condições impostas na transação, não cessam a violência e nem previnem novos conflitos, gerando, portanto, insatisfação e insegurança às vítimas, conforme descreve a autora:

A transação penal, medida de aplicação imediata a pena não privativa de liberdade sem os danos advindos da culpabilidade, proposta pelo Ministério Público, também era um instituto que excluía a vítima, bem como a suspensão condicional do processo, pois consideravam unicamente os interesses do autor do fato. A mulher não podia opinar sobre o tipo de pena de multa ou de prestação de serviços à comunidade não tinha surtido o efeito desejado nos casos de violência doméstica. Em geral, as vítimas saíam frustradas da audiência porque não lhes era dada a oportunidade de

opinar e, porque a pena imposta não era compatível com a gravidade do delito que chegou ao judiciário. (CAVALCANTI, 2007, p. 173-174)

Desse modo, para Campos e Carvalho (2006) os juizados representaram uma tendência para a sumarização dos procedimentos, com o objetivo de simplificar e reduzir os procedimentos de natureza processual, produzindo, assim, celeridade e eficiência ao processo. Entretanto, no que se refere a violência doméstica, a Lei 9.099/95 representa uma dissonância com relação a proteção dos direitos humanos das mulheres, principalmente, pela ausência de medidas que garantam sua integridade física e emocional.

Assim, a Lei 9.099/95, quando definiu os delitos em virtude da pena cominada, e não em razão do bem jurídico protegido, não alcançou a natureza diferenciada da violência contra a mulher. Essa incompreensão resultou na banalização da violência de gênero. De acordo com Campos e Carvalho (2006, p. 416), “as possibilidades de escuta da vítima mostraram-se falaciosas devido à diminuição de sua intervenção na discussão sobre os termos da composição civil e, sobretudo, da transação penal”. Portanto, no que se referia a violência doméstica, a Lei 9.099/95 não contribuiu para a punição do agressor. O pagamento de cestas básicas ou de multa em dinheiro representavam a comercialização da violência cometida contra a mulher, pois se o agressor pagasse o preço, poderia voltar a agredi-la.

Diante desses fatos e em virtude de várias reivindicações por parte do movimentos de mulheres, além da ampla discussão com entidades de proteção aos direitos humanos das mulheres, encaminhou-se ao Congresso Nacional, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Projeto de Lei 4.559/04, propondo mudanças para a realidade brasileira, quando incluía em uma única lei, dispositivos civis, penais e processuais que visam à proteção das mulheres contra a violência doméstica. O Projeto de Lei foi aprovado pela Câmara e encaminhado ao Senado, onde, após algumas modificações, foi sancionado e publicado como sendo a Lei 11.340/06. (CAVALCANTI, 2007)

Nesse cenário, antes de se adentrar especificamente na análise da Lei 11.340/06, importa lembrar outros fatos importantes que antecederam a nova legislação. Conforme elucida Cavalcanti (2007), em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), órgão responsável pelo recebimento de denúncias de violação aos direitos previstos no Pacto de São José da Costa Rica e na Convenção de Belém do Pará,

atendendo denúncia do Centro pela Justiça pelo Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), publicou o Relatório nº 54, o qual estabeleceu recomendações ao Brasil com relação ao caso Maria da Penha Maia Fernandes, em razão de flagrante violação dos direitos humanos.

É relevante que se conheça um pouco da história dessa mulher que intitulou a Lei 11.340/06, assim utiliza-se das palavras de Campos e Corrêa (2012, p. 44):

As agressões e ameaças sofridas pela vítima foram constantes durante todo o período em que Maria da Penha permaneceu casada com o agressor, Sr. Heredia Viveiros. Vivendo, dia a dia o comportamento agressivo deste, Maria da Penha não se atrevia a pedir a separação, por temer que a situação pudesse piorar ainda mais.

Esse temor se concretizou. Em 1983, Maria da Penha sofreu uma tentativa de homicídio por parte de seu marido, tendo, este, atirado em suas costas, deixando-a paraplégica. Na ocasião, o agressor tentou eximir-se da culpa alegando, para tanto, que se tratava de um caso de tentativa de roubo.

Duas semanas após o primeiro ato contra a vida da vítima, Penha sofreu nova tentativa e assassinato, por parte de seu marido, que desta segunda vez tentou eletrocutá-la durante o banho.

Durante as investigações, restou apurado que o agressor, Heredia Viveiros, teria agido de forma premeditada, pois semanas antes da tentativa de homicídio tentou convencer Maria da Penha a fazer um seguro de vida em seu favor. Destaque-se, porém, passados 15 anos da agressão, ainda não havia saído decisão final acerca da condenação pelos tribunais nacionais, e o agressor permanecia em liberdade. Diante da inércia do Estado brasileiro, em 1998, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), o Comitê Latino-americano do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e a vítima, Maria da Penha, denunciaram o caso a Organização dos Estados Americanos (OEA). A denúncia retratou a realidade de inúmeras violências cometidas no ambiente doméstico.

Vale destacar que o Brasil sequer respondeu as denúncias perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Logo, restou a Comissão, através de seu Informe nº 54/01, responsabilizar o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em razão da violência doméstica praticada contra as mulheres. A Comissão relatava que o Brasil não cumpriu o previsto no artigo 7º da Convenção de Belém no Pará e nos artigos 1º, 8º e 25 do Pacto de São José da Costa Rica, em virtude de ter passado mais de 15 anos sem que o autor do crime de tentativa de homicídio de Maria da Penha fosse julgado definitivamente. Recomendou-se, portanto, dentre outras medidas:

1 – a finalização do processo penal; 2 – a devida investigação com a finalidade de se determinar as responsabilidades pelas irregularidades e atrasos injustificados no processo; 3 – tomar as medidas administrativas, legislativas, e judiciárias correspondentes; 4 – sem prejuízo das ações a serem instauradas, contra o responsável civil da agressão, a reparação simbólica e material pelas violações sofridas por Maria da Penha, em decorrência da omissão do Estado brasileiro, em razão de sua patente falha em oferecer recurso rápido efetivo; 5 – a adoção de políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. (CAMPOS; CORRÊA, 2012, p. 45)

Também se recomendou ao Estado brasileiro o prosseguimento e a intensificação do processo de reforma a fim de evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com relação à violência contra a mulher no Brasil, bem como a simplificação dos procedimentos judiciais de modo que se proporcione a celeridade processual, além da adoção de formas alternativas, que sejam rápidas e efetivas na solução de conflitos intrafamiliares. (CAVALCANTI, 2007)

A partir desse momento, consoante a falta de eficácia da Lei 9099/95, iniciaram-se muitas discussões com o intuito de elaborar uma proposta de lei que incluísse, além de políticas públicas de gênero, medidas que promovessem a proteção às mulheres vítimas de violência e a punição mais rigorosa aos seus agressores.

Conforme mencionado, a iniciativa de inserir no ordenamento jurídico uma nova legislação foi do Poder Executivo, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com a apresentação do Projeto de Lei 4550, no final de 2004. Nesse sentido, a Lei 11.340/06 foi promulgada em 07 de agosto de 2006, e acabou representando um marco na luta pelos direitos da mulher. A nova legislação criou mecanismos para coibir e prevenir todas as formas de violência doméstica e familiar, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal de 1988, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.

São relevantes os apontamentos de Campos e Corrêa (2012, p. 145) acerca da Lei Maria da Penha:

Em análise à Lei 11.340/06, observamos que a mesma detém consideráveis repercussões no âmbito jurídico, criando trâmite inovador de garantia, decorrentes dos acréscimos efetivados no campo do Direito Penal, do Processo Penal, da Execução Penal, do Direito Civil, do Processo Civil, do Direito Administrativo, do Direito Trabalhista e do Previdenciário, tudo isso para maximizar a ordem jurídica no que se refere à integração sistêmica de benefícios assistências e de proteção, buscando, sempre a devida

concreção dos direitos e garantias fundamentais, na máxima constitucional do princípio da inafastabilidade.

Nessa perspectiva, já no artigo primeiro da Lei Maria da Penha podem ser extraídas algumas impressões acerca de seus objetivos, ao incluir as palavras “doméstica” e “familiar” o legislador procurou dar ampla abrangência ao fenômeno da violência, assim, ela não deve estar restrita apenas às pessoas que coabitam o ambiente familiar, mas a todas aquelas vinculadas ao grupo familiar.

Guimarães e Moreira (2009, p. 28) asseveram que a Lei define a violência perpetrada no local de convívio, contra qualquer pessoa desse meio, sejam elas aparentadas ou não, o que não quer dizer que as pessoas envolvidas precisam ser casadas, ao contrário a violência pode ocorrer contra qualquer pessoa da família, ascendentes ou descendentes, inclusive, também não é necessário que sejam de sexos distintos. O que precisa ficar claro é que o agente da agressão não será necessariamente homem, mas a vítima será sempre do sexo feminino.

De modo geral, a Lei define como objetivos a prevenção da violência doméstica e familiar, a sua repressão e a assistência e proteção à mulher vítima de violência:

A **repressão** concretiza-se **através de uma política criminal que**, em primeiro lugar, **torna mais gravosa a consequência jurídico-penal** contra o agressor que não poderá ser beneficiado com a imposição de pagamento de “cestas básicas ou outras de prestação pecuniária” (art.17). (...). A **prevenção** da violência doméstica e a **assistência à mulher** operam-se através das ações articuladas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pelas ações não-governamentais, que se pautem por certas diretrizes, como a integração das instituições legitimadas a tratar da violência doméstica, a promoção de estudos sobre violência doméstica, o aperfeiçoamento das polícias (capacitação de seus agentes e criação de polícias especializadas) ou as campanhas educativas (art. 8º); pelo **atendimento por equipe multidisciplinar** (art. 30). A **proteção da mulher** opera-se pela **ação policial** dirigida à salvaguarda da mulher e dos filhos sob sua dependência (art. 11), pela aplicação (e efetivação, inclusive com a decretação, quando necessária, da prisão cautelar, na forma dos arts. 312 e 313, IV, CPP) das **medidas protetivas de urgência de caráter pessoal** (arts 22 e 23) e de **caráter patrimonial** (art 24). (Grifo do Autor) (GUIMARÃES; MOREIRA, 2009, p. 31-32)

Conforme asseveram Campos e Corrêa (2012), a Lei Maria da Penha, em seu art. 3º, reitera genericamente um dispositivo já incluso na Constituição Federal, destacando, de modo a não restarem dúvidas, que às mulheres deve ser assegurado, independente de idade, raça, etnia ou orientação sexual, os direitos e garantias fundamentais e sociais à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao

trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. Desse modo, é evidente que todos os cidadãos, independente do sexo, possuem esses direitos, entretanto, o legislador quis assegurar e ratificar a todas as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o efetivo acesso a tais direitos, numa forma de tornar real o exercício dos mesmos, por meio do usufruto pela mulher da rede de apoio e políticas públicas próprias preconizadas na norma.

Nesse sentido, a lei conceitua a violência doméstica em seu artigo 5º, considerando-a como qualquer ação ou omissão que é baseada no gênero, que possa causar morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico. Da mesma forma, considera violência doméstica aquela que provoque dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família e em qualquer relação íntima de afeto. Para Campos e Corrêa (2012), a ideia de diminuir ou erradicar os abusos cometidos contra as mulheres está inserida em uma série de medidas, quais sejam:

Políticas públicas adequadas; trabalho efetivo de prevenção, eliminação da educação sexista (conforme preceitua os arts. 8º, IX e 35, V, da Lei 11.340/06) e implementação satisfatória de um sistema integral de proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres, com a finalidade principal de se efetivar a mudança das mentalidades, a fim de se alcançar de fato a igualdade entre os sexos estatuída formalmente pela Constituição Federal de 1988. (CAMPOS & CORREA, 2012, p. 222)

Em razão da amplitude do tema, não se pode admitir que a violência contra a mulher, travestida na sua forma mais comum – a violência doméstica e familiar – seja tolerada social e legalmente, ao ser tratada como infração de menor potencial ofensivo, sob a égide da Lei 9.099/95. Com o advento da Lei 11.340/06, deu-se a real atenção que o tema merece e reconheceu-se a sua importância peculiar. Portanto, é importante ressaltar que a lei é taxativa em seu artigo 6º, considerando que a violência praticada contra a mulher “constitui uma das formas de violação dos direitos humanos”. Assim, os direitos humanos devem ser entendidos como referencial ético que devem orientar a ordem constitucional e normativa dos dias modernos, do mesmo modo os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos demonstram o consenso dos países signatários, quanto a importância de se garantir a dignidade da pessoa humana, visando assegurar a proteção de seus direitos fundamentais.

Conforme já visualizado, é oportuno lembrar que os direitos humanos passaram a ser reconhecidos a partir da Revolução Francesa e da declaração dos

Direitos dos Homens e do Cidadão, em 1789, mas até então os direitos humanos das mulheres eram ignorados, vez que não incluíam o rol dos considerados “cidadãos”. Esses direitos só foram reconhecidos a partir da Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e que foi efetivamente instrumentalizado no Brasil pela Constituição Federal de 1988.

São pertinentes as considerações de Campos e Corrêa (2012, p. 195) a cerca do tema:

Tratando-se pela primeira vez especificamente dos direitos humanos das mulheres, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, que entrou em vigor em 1981, impôs aos Estados-Partes duplo comprometimento; primeiro, de eliminar a discriminação e assegurar a igualdade entre os sexos; segundo, reprimir com punição efetiva o autor de violência contra a mulher.

O Brasil também ratificou outros importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1992 e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1995.

Nessa perspectiva, resta evidente que a constitucionalização dos direitos humanos fundamentais, ocorrida em 1988, não significou mera descrição formal dos princípios, ao contrário, significou importante positivação dos direitos, capazes de garantir ao ser humano, nas palavras de Campos e Corrêa (2012, p. 195), “o respeito a sua dignidade que lhe garanta as mínimas condições de vida e por meio de proteção contra possível arbítrio do poder estatal”.

Constata-se no artigo 7º, que a Lei define as diversas formas de violência praticada contra a mulher, não se limita apenas a agressão física<sup>6</sup>, como considera também a psicológica<sup>7</sup>, a sexual<sup>8</sup>, a patrimonial<sup>9</sup> e a moral<sup>10</sup>. Campos e Corrêa

---

<sup>6</sup> “I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal”.

<sup>7</sup> “II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação”.

<sup>8</sup> “III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos”.

<sup>9</sup> “IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades”.

(2012) explicam que o art. 7º dá ao respectivo rol de formas de violência um caráter meramente exemplificativo e não taxativo, vez que no cotidiano de caracterização da violência contra a mulher poderão surgir outras formas não previstas expressamente no diploma legal.

Conforme já demonstrado anteriormente, tem-se que a violência contra a mulher ocorre em ciclos, configurados como fase de tensão, em que são proferidos insultos verbais e atritos, momento em que a vítima geralmente procura minimizar as ações contra si efetivadas, muitas vezes assumindo a culpa pela ocorrência dos mesmos, justificando supostos direitos de o agressor fazer crítica, passando a hostilizá-la, oportunidade em que caracteriza-se a violência psicológica ou moral, ratificando a atitude passiva da vítima, concedendo, desse modo, ao autor garantias veladas de que, caso resolva agredi-la fisicamente, ela não terá coragem de denunciá-lo. Assim, segue-se a fase da agressão física, caracterizada pela descarga incontrolada das tensões do agressor contra a vítima, que passa a usar a violência física para controlar, submeter, reprimir, exigir a subserviência da mulher.

Por derradeiro, tem-se a fase do hipotético arrependimento do agressor, oportunidade em que ele demonstra mil desculpas para justificar sua conduta, esse instante é seguido da fase de reconciliação em que o agressor promete mudar e garante que a agressão não voltará a acontecer, convencendo, dessa maneira, a mulher fragilizada e incapaz de tomar qualquer atitude e que provavelmente será vítima de novas agressões, repetindo-se o ciclo da violência, cujos incidentes tendem a ser cada vez mais violentos e passam a se repetir com mais frequência e intensidade, acabando muitas vezes com a conseqüente morte da vítima.

Observa-se, atualmente, que diversas organizações têm desenvolvido ações para identificar e dar o devido apoio às vítimas da violência doméstica. Estas medidas são o resultado da compreensão de que a violência contra a mulher, realmente, representa uma violação dos direitos humanos, constituindo-se numa importante causa de sofrimento e num fator de risco para diversos problemas de saúde, tanto no aspecto físico, como, principalmente, no psicológico.

De modo amplo, a Lei Maria da Penha preocupa-se também em apontar as questões referentes à assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, bem como a necessidade imprescindível da criação de políticas públicas

---

<sup>10</sup> “V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria”.

que visem a coibir todas as formas de violência contra a mulher, através do esforço conjunto da União, Estados e Municípios para promover a integração do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas com os órgãos de segurança pública, assistência social, saúde, educação, entre outros. Possibilita também a promoção de estudos, pesquisas e estatísticas que dizem respeito às causas, às consequências e a frequência dos atos de violência contra a mulher, além da veiculação e da realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e a sociedade, com o intuito de difundir os instrumentos de proteção previstos na referida legislação e que objetivam a proteção aos direitos humanos das mulheres, é o que se vislumbra explicitamente no artigo 8º da referida legislação.<sup>11</sup>

Nessa conjuntura, o referido diploma legal cuida em demonstrar as medidas integradas de prevenção a violência contra a mulher, desse modo para alcançar tal intento torna-se imprescindível a integração sistêmica dos poderes. Para Campos e Corrêa (2012) a falta de informações unificadas nos setores públicos, demonstra um enorme entrave à integração sistêmica dos trabalhos de prevenção a serem

---

<sup>11</sup> Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

realizados. Do mesmo modo, bancos de dados isolados, com registros inconsistentes e sem padronização, impedem o planejamento, a coordenação, a supervisão, o controle e o desenvolvimento de recursos destinados às políticas públicas de assistência. Assim, considerando essas dificuldades, a Lei Maria da Penha busca atribuir direcionamentos capazes de modificar essa situação, que, se devidamente desempenhados, são hábeis à racionalização do Estado, através de seus entes – União, Estados e Municípios.

Nessa perspectiva, é fundamental que o Estado possa desempenhar e realizar projetos atrelados à estruturação conjunta de seus agentes. Essa sistematização integrada dos agentes públicos possibilitará o resgate de muitas atribuições do Estado, tornando-se legítimo agente de políticas de direitos humanos.

Verifica-se, portanto, que a lei cuidou em reservar um título específico (Título III) para tratar da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, que deverá ser prestada de maneira articulada e de acordo com os princípios e as diretrizes previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, dentre outras normas e políticas públicas de proteção à mulher. Também, preocupando-se com atendimento especializado prestado pela autoridade policial, que ao tomar conhecimento da ocorrência de violência contra a mulher, deverá de imediato adotar as providências legais cabíveis.

Um fato marcante na Lei Maria da Penha foi a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência, que poderão ser requeridas pelo Ministério Público ou pela própria vítima (Art. 19) e tem por finalidade dar efetividade ao propósito da legislação que é assegurar à mulher o direito a uma vida sem violência. Desse modo, com caráter de medidas cautelares, a Lei Maria da Penha elenca em seus artigos 22, 23 e 24 as medidas protetivas que poderão ser adotadas a fim de proteger a vítima do agressor, cabe destacar que esse rol não é taxativo, verificando-se no transcorrer do restante da legislação outras providências que poderão ser adotadas, também consideradas como medidas protetivas voltadas à proteção da vítima.

Também em caráter inovador, a lei prevê no Título V (artigos 29 ao 32), a formação de equipe de atendimento multidisciplinar que deverá ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde, esses especialistas poderão interagir para o trabalho de tratamento, recuperação e

assistência às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Assim, são interessantes os apontamentos de Campos e Corrêa (2012, p. 446):

O objetivo da Norma foi expandir a prestação jurisdicional para abrigar questões assistenciais, e outras, de forma a assegurar para a mulher vítima de violência doméstica e familiar toda a assistência possível, em diversas áreas com o fim não somente de punir o agressor, mas também de impedir que a violência doméstica ocorra novamente ou que a mulher tenha seus direitos suprimidos de alguma forma, seja por ação, seja por omissão.

A equipe multidisciplinar não deverá direcionar seu atendimento somente as mulheres, mas quando necessário, também às crianças e aos adolescentes envolvidos no conflito. Assim, respeitando as diretrizes constitucionais de amparo às crianças e aos adolescentes, a lei prevê o atendimento a todos aqueles que vivenciaram, continuamente, a agressão sofrida pelas mulheres, em decorrência da ação violenta de seus companheiros. Preocupa-se, assim, com a devida prevenção da projeção da violência, que em função das suas consequências traumáticas inviabilizam o exercício de direitos fundamentais de todos os atingidos pela ação da violência de gênero. Nas palavras de Campos e Corrêa (2012, p. 459), “os referidos danos possuem efeitos aterrorizantes a toda a sociedade (efeito extra muros), gerando desequilíbrios sociais dos mais diversos”.

Como a Lei 11.340/06 trouxe alterações significativas no que se refere à aplicação da Lei 9.099/95, sendo taxativa em seu art. 41<sup>12</sup>, quando afasta expressamente a competência dos juizados especiais criminais para os delitos de violência doméstica, ocorre o reenvio dos delitos de violência contra a mulher à Delegacia de Polícia, para que seja realizado o Inquérito Policial. Entretanto, Azevedo (2008) entende que essa medida, embora a lei tenha sido cuidadosa, no sentido de orientar a autoridade policial quanto ao tratamento adequado dispensando aos casos de violência doméstica, acarretará na redução do acesso ao Poder Judiciário, em virtude das já conhecidas dificuldades existentes na polícia, tanto estruturais como culturais.

Na visão de Dias (2007), o afastamento dos casos de violência doméstica da Lei dos Juizados Especiais, em razão da maneira absolutamente inadequada com que a Justiça cuidava desse tipo de violência, se fez necessário a partir do instante em que a lesão corporal leve passou a ser delito de menor potencial ofensivo. Conforme já visualizado, de acordo com a autora, surgiu

---

<sup>12</sup> Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

a possibilidade de os conflitos serem solucionados de forma consensual, praticamente deixou de ser punida a violência intrafamiliar. O excesso de serviço levava o juiz a forçar desistências impondo acordos. O seu interesse, como forma de reduzir o volume de demandas, era não deixar que o processo se instalasse. A título de pena restritiva de direito popularizou-se de tal modo a imposição de pagamento de cestas básicas, que o seu efeito punitivo foi inócuo. A vítima sentiu-se ultrajada por sua integridade física ter tão pouca valia, enquanto o agressor adquiriu a consciência de que era “barato bater na mulher”. (DIAS, 2007, p. 8)

Com o advento da Lei 11.340/06, aumentou-se a pena máxima dos delitos de lesões corporais para três anos, quando essa for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. Essa medida, além de afastar o Juizado Especial Criminal do processamento destes delitos, possibilitou a Criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Acontece que a Lei apenas previu a possibilidade de criação dos juizados, o que não enseja a obrigatoriedade de sua criação, também sequer determinou qualquer prazo para serem instalados, nas palavras de Dias (2007, p. 148):

Até na ementa da Lei Maria da Penha está prevista a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – JVDfM. Mas desgraçadamente não foi determinada sua instalação. Sequer foi imposto prazo para os Tribunais estruturarem tais varas especializadas, nem ao menos nas capitais e nas grandes cidades. Essa omissão certamente trará sérios percalços à efetividade da lei, por não tornada obrigatória a implantação da mais importante arma contra a violência doméstica.

Ainda são poucas as cidades em que existem os Juizados Especializados, a tendência é de que eles sejam criados apenas nos grandes centros. Por ocasião disso, nos locais em que não forem implantados os juizados especiais, a competência para processar e julgar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher será das Varas Criminais<sup>13</sup>, ou seja, afasta-se o caso dos Juizados Especiais Criminais e encaminha-se para uma Vara que, frequentemente, está sobrecarregada de processos envolvendo delitos de homicídio, roubo, estelionato, entre outros, exigindo-se que sejam resolvidas questões que envolvam, principalmente, Direito de Família. Do mesmo modo, previu o legislador nessas

---

<sup>13</sup> Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente. Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no caput.

varas criminais o direito de preferência para os respectivos processos, sem que se trate de casos de réus presos, em virtude da relevância do tema e da urgência das medidas protetivas a serem adotadas. Teme-se, porém, que essas questões tenham trazido uma sobrecarga ainda maior às varas criminais, em razão da acumulação dos processos de violência contra a mulher.

Portanto, por essas e outras razões, resta evidente, a imprescindibilidade da criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, vez que tais Juizados não contam apenas com um julgador, mas, com uma equipe multidisciplinar e acesso a toda rede de apoio à mulher vítima de violência e seus familiares.

Por fim, verifica-se no artigo 35 da Lei Maria da Penha, a possibilidade de criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar, de casas-abrigos, de delegacias especializadas, núcleos de defensoria pública, centros de educação e de reabilitação para os agressores, bem como de implementação de programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar, cabendo essa competência à União, aos Estados e ao Município, nos limites de suas respectivas competências.

Nessa perspectiva, são interessantes as considerações de Campos e Corrêa (2012, p. 476):

O poder público, no âmbito de sua atuação tem o poder-dever de criar os tais centros de atendimento integral e multidisciplinar para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e seus filhos, que integrarão a rede pública de apoio às mulheres e familiares, a fim de se programar medidas efetivas de combate à violência causada por questões de gênero, e face da dependência emocional e financeira da maioria das mulheres vítimas, que não conseguem, sem o auxílio necessário, romper com o círculo vicioso da violência doméstica.

Verifica-se, portanto, que tais medidas constituem mecanismos necessários e eficazes para o combate efetivo da violência contra a mulher, bem como, políticas públicas necessárias na efetivação dos direitos e garantias fundamentais das mulheres.

Diante de tudo que foi exposto, a Lei Maria da Penha destaca-se não apenas como um mecanismo para punir o agressor, mas principalmente como uma ferramenta para promover as políticas públicas de gênero e a prevenção a todas as formas de violência contra a mulher, corroborando ainda para a implementação de

um atendimento humano e qualificado, de forma integrada, por todos os órgãos que compõem a rede de atendimento.

Nesse cenário, são relevantes as considerações de Campos e Corrêa (2012, p. 87):

A realidade trazida pela Lei Maria da Penha nos dá conta da imprescindibilidade dos movimentos sociais para o fortalecimento da participação das mulheres nas decisões políticas, na superação da discriminação no âmbito do trabalho produtivo e reprodutivo, na erradicação das mazelas trazidas pela violência sexual e doméstica, com a devida consciência dos direitos de decidir sobre o seu corpo, em relação à sua sexualidade, à maternidade, ou seja, o pleno exercício da sua cidadania.

Inobstante tudo o que já foi exposto, as desigualdades entre o sexo masculino e feminino são evidentes, e por conta disso a Lei também foi promulgada com o intuito de promover o reequilíbrio das desigualdades de gênero e oferecer tratamento adequado e humanizado para a vítima e toda sua família, inclusive o agressor. Por conta disso, o município destaca-se como cenário adequado para a efetivação dessas políticas de gênero e a gestão das políticas públicas, por sua vez, devem ser realizadas com a perspectiva de gênero, conforme passar-se-á a demonstrar.

#### **4 A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO**

A desigualdade de gênero apresenta-se como verdadeiro entrave para o Estado Democrático de Direito, ela se qualifica como elemento que prejudica a democracia, enfraquece a legitimidade legislativa do Estado e causa sérias consequências ao modo de viver em sociedade. Por conta disso, a abertura de espaços de participação favorece a justiça social, possibilitando a diminuição das desigualdades, apresentando-se como elemento de qualificação no debate e para o empoderamento das mulheres, que foram, por muito tempo, afastadas dos assuntos de interesse público e ainda hoje experimentam os efeitos dessa exclusão.

Nessa perspectiva, a presença das mulheres nos espaços de debates e decisão torna-se imprescindível para a concreção de uma sociedade equilibrada e harmônica. Afinal, o processo de descentralização e de divisão do poder abre novos canais de possibilidades e de criação, apontando um outro desenho de definição de políticas públicas transversais voltadas à equidade, com especial atenção para as potencialidades femininas e masculinas da sociedade.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo demonstrar que é possível a gestão das políticas públicas com a perspectiva de gênero. Para tanto, inicia-se a abordagem buscando a compreensão sobre as contextualizações metodológicas e conceituais que rodeiam o vasto campo das políticas públicas, as quais, não é bastante dizer, são o objeto de ação do Estado, ou seja, a ferramenta ao alcance dos gestores para que os direitos dos cidadãos sejam efetivados.

Na sequência, pretende-se demonstrar a necessária transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero, esse é um princípio que deve ser adotado pelos gestores, tanto na esfera nacional, estadual e municipal, para que os direitos das mulheres sejam efetivados e que as desigualdades de gênero sejam desconstruídas paulatinamente.

Por oportuno, é conveniente, dando prosseguimento ao desenvolvimento desse capítulo, analisar o empoderamento feminino que se deu, especialmente, em função do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Práticas, como as desenvolvidas na ambiência nacional, devem ser seguidas e ratificadas no âmbito do espaço local, ou seja, no município.

Por fim, pretende-se analisar o Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, do município de Santa Cruz do Sul, para verificar de que maneira a perspectiva de

gênero é conduzida pelos gestores municipais de modo a promover o empoderamento e a autonomia da mulher no espaço local, bem como contribuir para a promoção da equidade de gênero.

#### **4.1 A necessária compreensão das Políticas Públicas no cenário**

##### **Contemporâneo: contextualizações metodológicas e conceituais**

Diante do contexto vigente, verifica-se que a inclusão da questão de gênero para o viés das políticas públicas ocorreu como parte do processo de redemocratização, representando a inserção de novos atores no processo político e, assim, a inclusão de novos temas na agenda pública do Estado. Farah (2004) ressalta que “os movimentos sociais que participaram da luta pela redemocratização do regime tinham as mulheres como um de seus integrantes fundamentais” e, por conta disso, ratifica as palavras de Lobo, quando lembra que a história ignora que os principais “atores” dos movimentos sociais eram, na verdade, “atrizes”.

Trata-se de consideração importante, pois como elucidou Farah (2004), tais movimentos representam a constituição das mulheres como “sujeito coletivo” e, sobretudo, sujeitos de direitos, representando, ainda, o momento em que elas deixaram a esfera privada e principiaram a atuar no espaço público, dando publicidade a temas até então considerados como assuntos inerentes à “esfera privada”.

Com o avanço do processo democrático e a redefinição das políticas públicas no país, adveio, então, o surgimento de políticas que contemplassem a questão de gênero. Mas antes de adentrar em tal esfera, é imprescindível a compreensão de alguns conceitos que perfazem o universo das políticas públicas.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 representou o início da reforma estatal para colocar em prática a democratização do acesso a serviços e a participação cidadã. Assim sendo, ocorreu, no período, um deslocamento para o foco das políticas públicas no Brasil, partindo-se para a produção de políticas que se destinassem a examinar as verdadeiras necessidades sociais. E, nesse sentido, a capacidade delas acabarem afetando as estratégias dos gestores públicos na tomada de decisões.

Nesta ótica, Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 15) destacam que essa forma “mais inclusiva” de participação social levou a uma agenda de pesquisa que buscou, dentre outras coisas, “interpretar as políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos”. Aduzem os autores que, no Brasil, os estudos voltaram-se, principalmente, para as transformações que vinham ocorrendo, dentre elas, a descentralização, a reforma política e a emergência de novos formatos de participação política.

Com o avanço do processo democrático e a redefinição das políticas públicas no país, tornou-se imprescindível uma melhor compreensão sobre a temática, especialmente por parte dos agentes políticos, dos grupos de interesse e dos cidadãos de maneira geral, que são os indiscutíveis destinatários dos serviços públicos. Assim posto, Schmidt (2008, p. 2308) ensina que:

Para o cidadão, é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem a estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos.

Em razão dessa nova conjuntura, o entendimento de alguns conceitos que perfazem o universo das políticas públicas revela-se a chave-mestra para a promoção e a efetivação de direitos e garantias sociais, sobretudo, por parte dos gestores públicos e das organizações estaduais. Ademais, o estudo sobre as políticas públicas deve ser feito de forma integrada com a compreensão do papel do Estado e da própria sociedade nos dias atuais. No cenário moderno, Schmidt (2008, p. 2309) explica que as políticas são o resultado da própria política, e devem ser compreendidas “à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.

Diante disso, de maneira objetiva, Schmidt (2008, p. 2311) destaca que o termo “políticas públicas” é utilizado com diferentes significados, ora indicando uma determinada atividade, ora um “propósito político” e, em outras vezes, “um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa”. Dessa forma, para entender as políticas públicas, o autor, utilizando conceitos de estudiosos da área, ensina que as políticas públicas são um conjunto de ações adotadas pelo governo, a fim de

produzir efeitos específicos, ou de modo mais claro, a soma de atividades do governo que acabam influenciando a vida dos cidadãos.

Ao encontro de tais assertivas, de maneira mais abrangente, Cavalcanti (2009, p. 7) conceitua políticas públicas como um conjunto de ações coletivas que tenham por finalidade garantir direitos sociais, assim, os bens e recursos públicos são distribuídos ou redistribuídos em resposta às mais complexas demandas da sociedade. Nas palavras da autora, “as políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil”.

Porém, mais do que compreender o que é uma política pública, Schmidt (2008, p. 2312) assevera que:

É muito importante nessa concepção a idéia que as políticas orientem a ação estatal, diminuindo os efeitos dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. No Brasil, tem havido um esforço importante para reduzir a descontinuidade das políticas, através da legislação específica, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, de um tratamento mais técnico das políticas e da participação de setores sociais na sua formulação, reduzindo a possibilidade dos administradores públicos de reinventar os rumos das mesmas a cada mandato.

Complementando esse rol de conceituações, é oportuna a compreensão de que as políticas públicas, comumente, são distinguidas por políticas sociais ou políticas econômicas ou macroeconômicas, todas com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento econômico e social de determinada sociedade. As primeiras são tidas como aquelas responsáveis por garantir os direitos sociais consagrados pela Carta Magna, tais como saúde, educação, segurança, assistência social, habitação; enquanto que as últimas referem-se especificamente às políticas monetárias.

Na mesma perspectiva de conceituações, são relevantes os ensinamentos de Spengler (2012, p. 229-230):

De fato, toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, estando sempre condicionada pelos interesses e expectativas dos integrantes de tais relações. Por conseguinte, ela pode ser definida como a busca explícita e racional de um objetivo graças à alocação adequada de meios que, mediante uma utilização razoável, devem produzir conseqüências positivas.

Segundo prelecionam Costa e D'Oliveira (2013), as políticas públicas, nos dias modernos, inserem-se no campo da desigualdade material. Tendo em vista que, ainda que esteja reconhecida uma igualdade positivada, esta ainda não alcançou o

plano fático de direitos. Em função disso, a temática sobre políticas públicas perpassa o campo jurídico.

É mister ressaltar que a doutrina, por sua vez, é responsável por diferenciar os distintos modelos de políticas que, segundo Bryner (2010, p. 320), “tendem a ser associados a diferentes tipos de relacionamentos e processos políticos”. Assim, de modo geral, os estudiosos (SCHMIDT, 2008; BRYNER, 2010) da temática seguem a classificação de Theodore Lowy, o qual se utiliza de quatro tipos distintos de políticas públicas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitutivas ou estruturadas.

As políticas distributivas são aquelas responsáveis pela distribuição de recursos para a sociedade, regiões ou segmentos específicos. Normalmente, são “fragmentadas, pontuais e de caráter clientelista”, por conseguinte, é imprescindível o seu controle social através de conselhos e espaços de participação popular. (SCHMIDT, 2008, p. 2314) De acordo com Bryner (2010, p. 320), esse tipo de política inclui determinados subsídios capazes de conferir proteção a certos interesses, assegurando determinados benefícios. As “decisões-chaves”, ou seja, os critérios para definir quem deve receber o benefício e quando deve receber, ficam a cargo dos legisladores, que têm um certo interesse em deixar claro aos receptores as origens dos benefícios concedidos.

Por outro lado, as políticas redistributivas deslocam recursos das camadas sociais mais abastadas para as menos privilegiadas, são as chamadas políticas “Robin Hood” ou, ainda, políticas sociais universais, como a seguridade social. (SCHMIDT, 2008) Bryner (2010, p. 320) complementa e enfatiza que essas políticas envolvem a economia e a sociedade. Além disso, “incluem as ações que afetam o crédito e a oferta de moeda, bem como os impostos, a previdência social e a transferência de renda”. Nesse sentido, pode-se afirmar, segundo o autor, que se tratam de políticas ideológicas.

As regulatórias, por sua vez, assumem a tarefa de regulamentar e normatizar o funcionamento de serviços públicos. Dessa forma, nas palavras de Schmidt (2008, p. 2314), elas:

[...] regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias. Criam normas para funcionamento de serviço e instalação de equipamentos públicos. Podem tanto distribuir benefícios de forma equilibrada entre grupos e setores sociais, como atender a interesses particulares. Em geral, seus efeitos são de longo prazo, sendo por isso difícil conseguir a mobilização e a organização dos cidadãos no processo de formulação e

implementação. Às vezes atingem interesses localizados, provocando reações.

Bryner (2010, p. 321) pondera que essa modalidade de política tem como finalidade “alterar diretamente o comportamento individual impondo padrões às atividades reguladas”, porém, em razão dessa característica, é possível que gerem mais controvérsias. Nas palavras do autor, “ações reguladoras podem restringir significativamente interesses particulares e impor-lhes custos de aceitação”.

Por fim, as constitutivas ou estruturadas definem procedimentos gerais de uma determinada política; de modo geral, é possível afirmar que elas “determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política”, afetando as condições com as quais são negociadas as demais políticas. Para melhor compreensão dessa modalidade, Schmidt (2008, p. 2314) traz como exemplo de política constitutiva “a definição do sistema do governo, do sistema eleitoral; as reformas políticas e administrativas”.

Assim, conforme exposto, é importante deixar claro que Bryner (2010, p. 321) ressalta, ao citar Lowy, que todas as políticas públicas são coercitivas, haja vista que tendem a alterar a conduta individual e societária.

Torna-se evidente que as políticas são o meio de ação do Estado, através delas, a União, os Estados e os Municípios conseguem concretizar direitos e garantias fundamentais, por isso, saber diferenciar esses aspectos metodológicos é imprescindível para a compreensão da dimensão e da importância das fases que definem uma política pública, desde a sua criação até a avaliação de seus resultados.

Nessa conjuntura, o processo de elaboração de uma política inicia-se com a “percepção e definição de problemas”, tendo em vista que, sem essa avaliação inicial, a política não adquire nenhuma razão de existir, conforme destaca Schmidt (2008), posto que não basta apenas o reconhecimento de uma dificuldade ou situação problemática, é preciso transformá-la em um problema político. É preciso também que tal questão desperte o interesse não só do governo, mas principalmente da sociedade, e como, geralmente, a comoção social acontece primeiro, ela acaba tornando-se o órgão propulsor para que determinada situação ocupe o rol de prioridades do governo. O modo como ocorre o processo de reconhecimento de um problema, em que se vislumbra necessária a formulação de uma política, em conformidade com Bryner (2008), pode ter inúmeras

consequências para a gestão das políticas públicas. Em outras palavras, a percepção equivocada de determinada demanda pode levar a um resultado inadequado para a questão. Dessa maneira, o autor garante que “o apoio político gerado (ou a falta dele) durante esse estágio inicial do processo pode ter um efeito importante sobre o desenvolvimento, a implementação e a avaliação das políticas públicas”. (BRYNER, 2010, p. 317-318)

Após a identificação do problema, faz-se relevante a inserção de sua demanda na agenda política, significando que determinado assunto chama a atenção não só dos cidadãos como, especialmente, do governo. Nas palavras de Schmidt (2008, p. 2316), trata-se de um “rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública”. Assim compreendida, a construção de uma agenda envolve discussão permanente e uma forte disputa política, visto que a “influência política” também adquire a capacidade de “controlar a agenda” de acordo com os interesses daqueles que a manipulam. Sublinham-se, para melhor compreensão desse processo, os apontamentos do autor:

Entre os agentes que influenciam a construção da agenda governamental destacam-se os atores governamentais e não governamentais. Esses atores podem ser visíveis (políticos, mídia, partidos) ou invisíveis (pesquisadores, consultores, funcionários). São os guardiões da agenda pública (agenda setters), e outros não o sejam, bem como para que nela se mantenham ou não. (SCHMIDT, 2008, p. 2317)

Em seguida, deve-se iniciar o processo de formulação da política pública, momento em que se define a maneira como o problema será solucionado, quais os elementos e as alternativas que serão adotadas. Trata-se de uma fase de negociações e conflitos entre os agentes públicos e os grupos sociais interessados. Em consonância com Schmidt (2008, p. 2318), “a formulação de uma política nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências, apenas parcialmente orientada por critérios técnicos. Cada um dos atores exibe sua preferência e recursos de poder”. De modo sucinto, Bryner (2010, p. 318) explica esse processo, que “inclui a formulação de um programa para responder à demanda por ação, [...] a aprovação da legislação para autorizar a implementação do programa e a atribuição de fundos suficientes para implementação”.

Na etapa em questão, é importante definir as diretrizes, os objetivos e, principalmente, a atribuição de atividades, a fim de deixar claro quem são os

responsáveis pela execução das políticas. Assim sendo, elas tomam forma através dos planos ou programas, os quais, por sua vez, originam projetos e ações.

A maneira como uma política é formulada traz significativas consequências à gestão das políticas públicas. De acordo com os ensinamentos de Bryner (2010, p. 318), o ambiente político em que os órgãos desenvolvem as suas atividades é extremamente carregado e, em razão disso, “os órgãos acabam tomando decisões básicas sobre políticas que se espera que satisfaçam os vários interesses afetados”. Entretanto, a própria legislação acaba atribuindo aos órgãos as responsabilidades que, na maioria das vezes, ultrapassam os seus recursos, fazendo com que os agentes públicos desenvolvam enormes habilidades a fim de executar, com eficiência, todas as demandas. Não raras vezes, faz-se necessário que sejam eleitas prioridades em relação às políticas em questão.

A implementação compreende a quarta fase de uma política, trata-se da concretização da formulação, é o momento de executar aquilo que foi planejado. Nesse instante, geralmente, acabam acontecendo adaptações e adequações, por isso, um elemento imprescindível é a articulação entre o momento de formulação e de implantação de uma política, de modo que os agentes responsáveis por essas duas fases devem estar entrosados, compartilhar informações e participar ativamente dos processos. Em conformidade com Schmidt (2008, p. 2318):

Um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação. O entendimento compartilhado dos objetos e das metas das políticas depende em boa parte do entrosamento e de conhecimento comuns entre formuladores e implementadores, bem como da participação dos implementadores no momento da formulação.

De acordo com os estudiosos, a implementação é um processo difícil, pois, muitas vezes, essa fase não chega a alcançar os seus objetivos em função da falta de vontade ou, além disso, da ausência de acordo político. Do mesmo modo, Bryner (2010, p. 319) enfatiza que “a implementação é a continuação da formulação de políticas, mas com novos atores, procedimentos e ambientes institucionais”. Assim, o posicionamento que está ganhando força, nos dias de hoje, é a “noção de redes”, de tal forma que é importante a integração dos diferentes organismos envolvidos em uma determinada política e, nesse caso, mais uma vez, o papel fundamental dos gestores públicos para o incentivo a essa aproximação, uma vez que, não obstante,

o comum é o distanciamento e um espírito de competição presente também nos organismos governamentais.

Por último, e quem sabe a fase mais importante, tem-se a avaliação de uma política, haja vista que não basta apenas criá-la, implementá-la, sem se estar disposto a fazer uma análise minuciosa dos seus resultados obtidos, dos êxitos e das dificuldades apresentadas, do estudo de sua efetividade e eficiência. O ideal, nesse processo de avaliação, é justamente delinear se a política atingiu os objetivos ao qual se propôs, assim como definir se é conveniente que determinada política mantenha-se ou modifique-se.

No Brasil, ainda é muito frágil o processo de avaliação de uma política, em geral, essa etapa resume-se em massa de manobra para políticos utilizarem pseudorresultados com o propósito de campanha para novas eleições a fim de se manterem no poder. Por isso que, muitas vezes, os processos avaliativos atuais acabam tendo pouca credibilidade junto à sociedade. Nesse particular, é importante trazer à baila o posicionamento de Schmidt (2008, p. 2320) :

Um governante que não tem mecanismos apropriados de acompanhamento das ações do seu governo, capazes de detectar até que ponto o governo está conectado com as expectativas dos cidadãos e até que ponto sua energia política está sendo canalizada para a resolução de problemas importantes da sociedade, está fechada ao fracasso. Na eleição seguinte, os eleitores entusiasmados de ontem levarão apoio a outro candidato, que aponte perspectivas de mudanças.

Ainda em consonância com o estudioso, “a avaliação é um instrumento democrático, que capacita o eleitorado a exercer o princípio do controle sobre a ação dos governantes”. (SCHMIDT, 2008, p. 2321) Em razão disso, é fundamental a conscientização da real importância que essa fase assume no processo de estudo e análise de uma política pública, uma vez que pode ocorrer, por ser avaliada de maneira equivocada, de determinadas políticas caírem em desuso ou no esquecimento.

Diante do exposto, a compreensão sobre o tema políticas públicas torna-se mais contundente quando aliada ao cenário da administração pública. Vislumbra-se, no contexto atual, que na medida em que as políticas públicas são direcionadas a programas sociais, de modo a garantir direitos, especialmente das classes menos privilegiadas, os desafios à gestão das organizações públicas aumentam, tornando-se imperioso o equilíbrio entre a assistência aos indivíduos e as demandas de uma economia competitiva. Quando isso acontece, pode-se afirmar que o princípio da

eficiência da administração pública está sendo posto em prática pelos seus gestores.

Sob tal contexto, para que as políticas públicas sejam realizadas com o viés para o gênero e, dessa maneira, constituam-se como promotoras da equidade, retificando, por sua vez, conceitos que destacavam as diferenças entre ser homem e ser mulher, é imperativo que se criem espaços de discussão e debate em que a comunidade e a rede de atendimento às mulheres promovam o reconhecimento dos problemas locais relativos ao tema. Assim, é mister que se compreenda, o que, afinal, é uma comunidade?

Perobelli e Schmidt (2011, p. 153), ao fazer uso dos ensinamentos de Etzioni, sublinham que a comunidade é o caminho para a construção de uma boa sociedade. De acordo com os autores, trata-se de qualquer grupo social identificado por laços de afeto e por uma cultura compartilhada. Adotados tais termos, os estudiosos aduzem que, para alcançar-se uma boa sociedade, é fundamental o fortalecimento da comunidade. Nas palavras dos autores, “não significa pensar apenas no que é coletivo, na dimensão comunal, mas buscar um equilíbrio entre a autonomia individual e o bem comum, entre direitos individuais e responsabilidades sociais”.

Por isso, o respeito à diferença e às pessoas integrantes de uma comunidade é imperioso para o progresso humano, seja ele econômico, social, moral, cultural. As pessoas precisam ser tratadas com o respeito que deve ser-lhes inerente. Ademais, o Estado, como promotor de uma boa sociedade, deve tratar os seus indivíduos da mesma forma, “sempre como um fim em si mesmas e não como meio para alcançar finalidades externas a elas”. (PEROBELLI; SCHMIDT, 2011, p. 154)

Sob tal viés, as ações do governo devem ser pensadas e planejadas para alcançar o desenvolvimento social, erradicando-se qualquer forma de discriminação, com o destaque para o caráter humano, ou seja, considerar que homens e mulheres são simultaneamente sujeitos e beneficiários das ações. Diante disso, surge a premissa inquestionável da participação ativa das pessoas que envolvem o meio social.

Assim, na perspectiva de gênero, considerando-se que as mulheres foram historicamente discriminadas pela sociedade, em razão de tudo que já foi exposto nos capítulos anteriores, a gestão das políticas públicas devem ser pensadas e efetivadas com esse viés, especialmente para garantir-se os direitos fundamentais e sociais das mulheres, conforme passar-se-á a demonstrar.

## 4.2 A Gestão das Políticas Públicas: a necessária transversalidade das Políticas Públicas com a perspectiva de Gênero

Com o processo de redemocratização ocorrido a partir dos anos 1980, no Brasil, passou-se a verificar a necessidade da reformulação dos modelos tradicionais de administração pública, através da implementação de modelos mais democráticos e participativos, capazes de coordenar e gerenciar as atividades da Administração. Contudo, o que se verifica nos modelos clássicos da administração, fundamentados pelo direito administrativo, são formas insuficientes para atender às necessidades prestacionistas do Estado Social. Conforme descreve Bercovici (2006, p. 147):

A Administração Pública brasileira está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações, geralmente, realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento. A Administração Pública (e o direito administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição.

De outro modo, destaca-se que, a partir das concepções neoliberais e embasadas nas ideias de estado mínimo e gestão por resultados, as organizações públicas passaram a adotar as características que impulsionam o mercado, reconhecendo o cidadão como cliente e, por conta disso, empregando novos mecanismos de gestão, baseados nos fundamentos que balizam as relações privadas, conforme aludem Oliveira, Sant'anna e Vaz (2010).

A partir dessas novas demandas, também são necessários novos modelos de gestão, que sejam capazes de dar respostas e promover resultados mais adequados às necessidades do desenvolvimento capitalista. Segundo ressaltam Oliveira, Sant'anna e Vaz (2010, p. 1458), ao citar os ensinamentos de Bresser Pereira e Silva:

Como decorrência, registram-se severas críticas aos modelos prevalentes de administração pública, assim como intensa mobilização política e ideológica para a construção e legitimação de um *novo modelo de gestão pública*, calcado em conceitos mais *modernos*, tais como inovação gerencial, autonomia administrativa, descentralização, delegação de autoridade. (Grifo do autor)

Nessa perspectiva, as características que definem a gestão pública brasileira, nos dias atuais, dão conta da “adoção de conceitos, discursos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo”, ademais, importa destacar que a “criatividade, postura empreendedora, inovação gerencial, gestão por resultados, contratos de gestão, gestão por competências são alguns dos termos e expressões que, paulatinamente, aderem ao vocabulário cotidiano das diversas instâncias da gestão pública nacional”. (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010, p. 1454-1455)

É imprescindível, portanto, antes de se adentrar nessa nova seara da administração pública, ou modernamente nominada de gestão pública, compreender alguns conceitos e mecanismos que permeiam esse campo. Para tanto, ao se realizar uma análise do modo que ocorreu a evolução da administração pública, destacam-se dois pontos centrais: o primeiro trata-se do “liberalismo gerencial” cujos proponentes defendem que “os gestores públicos são bem intencionados e qualificados, porém, o sistema governamental é ineficiente na captura de tais competências, em função de sua burocracia Estrutural”. Assim, o modo para resolver essa característica negativa seria disponibilizar maior autonomia para os gestores públicos, o que seria admissível por meio da “desregulamentação interna dos mecanismos de gerenciamento dos órgãos públicos e pela descentralização dos processos administrativos”. (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010, p. 1458)

O segundo ponto trata do “gerenciamento orientado ao mercado” que adota, como características fundamentais, a competição e a eficiência. Nas palavras de Oliveira, Sant’anna e Vaz (2010, p. 1459), “tal abordagem preconiza a criação de mercados internos para os serviços públicos, capazes de estimular a competição por recursos, a melhoria do desempenho, a redução de custos e o incentivo à busca contínua por maiores níveis de eficiência”.

Depreende-se desse novo modelo de gestão pública que os seus gestores devem adotar uma postura inovadora, aproveitando-se de informações específicas para promover mudanças radicais, ou seja, deveriam assumir um papel de empreendedores. Assim sendo, estudiosos da administração pública, com base no modelo liberal e minimalista, defendem o delineamento de uma “administração pública ativista”.

A partir dessa evolução histórica da administração pública, verifique-se que os doutrinadores, aos poucos, vão substituindo o termo “administração” por “gestão”

pública, Peters e Pierre (2010, p. 15-16) assinalam alguns pontos relevantes sobre o tema:

Há uma tendência entre o público, e mesmo entre os acadêmicos do setor público, de comparar polícia e governo com eventos dramáticos como as eleições ou com conflitos entre os políticos que dão forma ao desenvolvimento de grandes projetos. Estes acontecimentos são de fato importantes para o ato de governar, mas há uma enorme quantidade de atividades envolvidas na tradução de leis e decretos feitos pela ação dos políticos e no desenvolvimento de programas públicos para cidadãos. Esse trabalho é freqüentemente pouco visível e é crucial para fazer as coisas se realizarem no âmbito da política. Legisladores e autoridades podem aprovar as leis que desejarem, mas, a menos que essas leis sejam geridas com efetividade pela burocracia pública, pouco ou nada irá de fato ocorrer. A burocracia é um dos alvos favoritos dos formadores de opinião e dos políticos, mas sem o desenrolar da gestão pouco acontece.

Convém elucidar que os autores utilizam o termo “burocracia” para referir-se às estruturas formais no setor público. Tem-se, nesse sentido, que a administração pública compreende tanto os que trabalham para o governo como as atividades desenvolvidas por ele. A principal atividade da administração pública é a implementação de leis, contudo, observa-se, na prática, uma série de outras funções desenvolvidas por essas estruturas, dentre as quais destacam-se a efetivação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, ainda que se pense os atores públicos como meros “carimbadores de documentos” associados à administração pública, eles são os maiores responsáveis pela “entrega de serviços públicos” aos cidadãos, perfeitamente denominados de clientes. (PETERS & PIERRE, 2010, p. 16) Por conta disso, o papel dos servidores públicos, nas últimas décadas, tem se tornado bem mais gerencial que o assessoramento político efetivamente, corroborando, portanto, para o incentivo das carreiras desses gestores.

Nesse cenário, a gestão pública, embora menos visível que os outros aspectos do governo, torna-se o principal elo entre o cidadão e o Estado. Assim sendo, segundo prelecionam Peters e Pierre (2010, p. 17), “o cidadão irá encontrar o carteiro, o coletor de impostos e o policial mais freqüentemente que seus representantes eleitos”), e, em razão disso, essa interação entre Estado e sociedade gera duas grandes consequências, de acordo com os autores:

[...] a implementação da lei pelos escalões inferiores da burocracia definem o que as leis efetivamente representam para os cidadãos. A legislação de um país é o que é implementado, e os escalões inferiores dos servidores públicos – o policial, o assistente social, o professor etc. – freqüentemente têm substancial discricionariedade sobre como essa implementação ocorre e quem obtém o quê do governo.

O segundo impacto dos escalões inferiores é que esta interação direta muitas vezes define o que o governo representa para os cidadãos. Como somos tratados pelo governo? O governo é justo, eficiente e humano ou é autoritário, uma estrutura burocrática (no sentido pejorativo), tal como usualmente alegado? (PETERS; PIERRE, 2010, p. 17)

Depreende-se daí que a burocracia, no sentido adotado pelos autores, é imprescindível na criação da boa imagem do governo para a população, uma vez que são os agentes públicos que estão diretamente vinculados à sociedade, prestando-lhes o serviço público em nome do Estado. Desse modo, a construção de uma relação de confiança e corresponsabilidade entre os atores sociais é necessária para manter a interação entre o Estado e a sociedade, através de suas organizações e por meio da implementação das políticas públicas. Adotada tal perspectiva, tem-se que o principal papel das organizações públicas é a implementação de políticas que promovam uma série de direitos e garantias sociais. Nesse sentido, elucida Bryner (2010, p. 315) que as organizações públicas são responsáveis por desempenhar importantes funções na formação dos sistemas políticos, entretanto, há de se revelar que o sucesso dessas políticas está necessariamente entrelaçado à capacidade administrativa de seus gestores.

Assim sendo, segundo o autor, alguns aspectos precisam ser considerados ao examinar-se as organizações públicas em que as atividades são baseadas em políticas, dentre elas, que o crescimento no alcance das políticas empreendidas pelos governos acabou gerando maiores expectativas em relação a eles, em razão disso, tem-se que os diversos tipos de políticas públicas desmembram-se em diferentes desafios para a administração pública. Do modo análogo, há que se considerar que, perfilhando o entendimento de Bryner (2010, p. 316), “à medida que o escopo e o alcance das políticas públicas aumentam nas democracias, há uma demanda correspondente dos interesses afetados por maior participação”, bem como deve-se levar em conta que as “avaliações dos resultados das políticas públicas também moldam a maneira pela qual pensamos as organizações públicas”.

Em razão desses fatores, conforme já foi enfatizado anteriormente, o debate sobre um novo modelo de administração pública passou a ganhar destaque a partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização do Estado. O ápice veio com a Constituição Federal de 1988, com propostas de redefinição e busca por novos modelos de articulação do Estado com a sociedade civil e o mercado. Começaram a ser implementadas novas formas de gestão nas organizações estatais, com o

necessário estabelecimento de prioridades de ação. Nesse contexto, entre os princípios da Administração Pública consagrados na Carta Magna destacam-se os previstos expressamente no “caput” do artigo 37, quais sejam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esse último, acrescentado ao texto legal com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, determina que a Administração Pública exerça as suas atividades em tempo hábil e de modo eficiente, otimizando a relação entre custos e benefícios e promovendo o adequado atendimento das necessidades coletivas. Infere-se, a partir daí, que o cidadão deve ser visto, nos dias atuais, como cliente dos serviços públicos, de modo a receber um atendimento qualificado por parte do Estado, com presteza e eficiência.

Perfilhando esse entendimento, são os ensinamentos de Costa e D’Oliveira (2013, p. 131):

Vislumbra-se, em outro plano, que, na gestão pública, hodiernamente, não é mais suficiente apenas o desenvolvimento de técnicas na formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer visão mais estratégica, participativa e solidária. Nesse enfoque, a preocupação com a eficiência e com a eficácia articula-se com a orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase à descentralização, diga-se redistribuição de poder – como novos padrões de relação entre Estado e sociedade.

Entende-se, nesse novo cenário, que o Estado, através da gestão, deve assumir o papel principal como promotor de direitos fundamentais e sociais. Constata-se, portanto, que o papel dos agentes públicos como gestores deve assumir essa consciência, bem como reconhecer a dimensão política da incessante necessidade de superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado.

Por conta disso, compreende-se que as políticas públicas são os elementos adequados para a efetivação de direitos fundamentais e sociais, sejam eles individuais ou coletivos, nesse trabalho delimitando-se aos direitos das mulheres. Diante desse cenário e com base nos conceitos abordados anteriormente sobre políticas públicas, torna-se evidente que os principais atores responsáveis pela formulação e pela implementação dessas políticas são os funcionários públicos, aos quais cabe, principalmente, a função de administração pública. Nesse sentido, Lynn Jr. (2010, p. 33) argumenta que “poucas leis e políticas públicas são autorrealizáveis e, em sua formulação, todos devem se beneficiar da visão e da experiência

gerencial”, por conta disso é imprescindível “o uso responsável e competente da autoridade pública pelos gestores”.

Além disso, acresce Lynn Jr. (2010, p. 34) que a gestão pública é um modo de “governança”, ou seja, “uma formalização constitucionalmente apropriada do arbítrio gerencial destinado a capacitar o governo a colocar em prática a vontade do povo”. De outra banda, a doutrina moderna considera a gestão pública uma arte, em função de que os atores desempenham as funções gerenciais com habilidade e responsabilidade ímpar.

Assim posto, para definir gestão pública responsável, Lynn Jr. (2010) assinala quatro qualidades distintas e comprováveis: a imputabilidade, o julgamento, o equilíbrio e a racionalidade. Desse modo, para que a gestão das políticas públicas torne-se um mecanismo de promoção dos direitos e garantias do cidadão, é imprescindível, conforme já referenciado, que os gestores e os funcionários dos organismos públicos estejam integrados à sociedade, para que, com tal parceria, fomentem-se, cada vez mais, a participação dos cidadãos nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, que atendam efetivamente às necessidades da comunidade.

A partir dessa conjuntura, é mais fácil promover a integração do Estado (através dos gestores) com a sociedade nas comunidades locais, propiciando-se um ambiente marcado pela espontaneidade e pelo voluntarismo coletivo. Assim, ensina Milani (2008, p. 574) que os atores locais têm um papel primordial na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais. Por conta disso, “a aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes”.

Seguindo esse enfoque, são interessantes os ensinamentos de Costa e D’Oliveira (2013, p. 128):

Não se pode compreender, por isso, a gestão pública de uma maneira simplista, mas inversamente. Isso porque os gestores de sucesso são caracterizados como empreendedores dispostos a assumir riscos, determinados, imaginativos e intuitivos, além de, principalmente, propensos à ação. Inferem-se, portanto, face ao brevemente exposto, que, para existir uma gestão pública eficaz, é primordial, de antemão, que os gestores públicos dominem a sua própria arte. Concatenado a essa tendência, está a de democracia participativa, em que há um efetivo envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas, com a consequente e eficaz implementação.

Por conseguinte, um dos maiores desafios dos gestores locais é dar impulso à inserção dos cidadãos nos processos participativos, bem como fomentar a criação de redes, de modo a atender as demandas locais, contribuindo, assim, para a construção da cidadania, a fim de que se aumente a confiança dos atores sociais e diminuam as incertezas. E, por fim, gerar ações públicas, especialmente as políticas sociais, que promovam, efetivamente, direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos.

Acontece que, ao adentrar-se no campo das políticas de gênero, conforme elucidou Cavalcanti (2009, p. 9), “o respeito à especificidade de homens e mulheres constituem elementos básicos de uma nova estruturação social e de direitos”, de maneira que, quando se trata de relações de gênero, a autora constata que a gestão governamental não tem incorporado essa perspectiva de maneira satisfatória. Para que isso ocorra, Cavalcanti (2009, p. 9) alude que se faz necessária a comunhão de esforços tanto na esfera dos direitos individuais como dos direitos coletivos. Para a estudiosa, essa união tem como finalidade a promoção de “políticas públicas universais e voltadas para grupos específicos”, bem como as “articulações institucionais, nas quais a sociedade possa controlar sua vigência e sua qualidade”.

Do mesmo modo, Costa (2011, p. 194) ensina que “outro aspecto fundamental está ligado a transversalidade na perspectiva de gênero, ou seja, rearticular ações políticas e sociais sob o olhar de gênero”. É preciso, pois, se (re)pensar as políticas públicas por meio da transversalidade de gênero, buscando a redefinição dos papéis sociais assumidos ao longo da história e que ajudaram, involuntariamente, a construir as diferenças entre homens e mulheres.

Central à visão de Bandeira (2005, p. 5), a transversalidade de gênero nas políticas públicas compreende a noção de elaborar mecanismos que permitam orientar uma nova perspectiva de competências, sejam elas políticas, institucionais ou administrativas, trata-se pois da responsabilidade dos atores públicos para com a superação das desigualdades de gênero, nas distintas esferas do governo. Para a autora, com a transversalidade seria possível garantir “uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres”.

Contudo, de acordo com Bandeira (2005), é necessário reportar-se a origem histórica da expressão “transversalidade de gênero”, para que seja possível uma

melhor compreensão do tema, assim, o termo, também conhecido como *gender mainstreaming* emergiu do contexto internacional dos movimentos de mulheres, especialmente na Europa Ocidental.

Vale realçar que desde a década de oitenta foram promovidos debates para aferir como uma política mundial de promoção da igualdade poderia se efetivar e chegar até a ambiência local, assegurando-se, assim, “a implementação das reivindicações das mulheres de forma mais eficaz nas políticas, ações e programas governamentais”. (BANDEIRA, 2005, p. 10) Por conta disso, são relevantes os apontamentos da autora:

Na IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), finalmente, essa estratégia foi designada como “gender mainstreaming”, reconhecida como transversalidade de gênero. Foi adotada dessa forma na documentação produzida desde então e garantia, basicamente, a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em aspectos como a remuneração, a segurança social, a educação, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a paridade nos processos de decisão. (BANDEIRA, 2005, p. 10)

Sob esse enfoque, e do ponto de vista mundial, a transversalidade de gênero das políticas públicas significou, conforme preleciona Bandeira (2005, p. 10), não apenas a sua incorporação em um ministério ou secretaria específica para as mulheres, mas acima de tudo “que seu impacto vinculante deve ser assimilado por todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades das mulheres e dos homens”. A partir dessa perspectiva, “cada ação política deveria contemplar tal perspectiva, uma vez que a pergunta chave implícita estaria sempre posta: modificam-se as condições de vida das mulheres e se melhora a sua condição de empoderamento?”

Segundo preleciona Bandeira (2005, p. 10):

Graças ao lobby do movimento internacional das mulheres, das ONGs e dos grupos sociais organizados, a União Européia se pronunciou favoravelmente à incorporação do princípio da “transversalidade de gênero”. A partir de 1993, na União Européia, já se estabelecia como objetivo “a igualdade de oportunidades para mulheres e para homens. Assim, impôs-se como o objetivo geral a igualdade de oportunidades para as mulheres, registrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, Art.23.(1999).

Insta ressaltar que a partir desse contexto, o enfoque para a transversalidade de gênero passou a fazer parte de todos os Estados membros da União Europeia, que se comprometeram a aplicar em suas políticas públicas determinado princípio.

Assim, a transversalidade de gênero das políticas públicas passou a fazer parte de todas as comissões que planejam e discutem políticas governamentais. Essa conquista foi significativa na esfera política internacional vez que tal princípio irradiou-se para os níveis nacional, estadual e municipal. Necessário explanar ainda que a Plataforma de Ação adotada em Beijing também chamou a atenção para a premissa de que os Estados-membros atentassem para a transversalidade de gênero na legislação, das políticas públicas, nos programas e projetos, devendo ser consideradas, nas ações governamentais, as diferentes repercussões nas mulheres e nos homens. Desse modo, conforme entendimento de Bandeira (2005, p. 12), “a Plataforma afirmou e consolidou o conceito de transversalidade de gênero como uma estratégia básica de promoção da equidade, considerando ainda que todas as estratégias anteriormente adotadas não haviam sido bem sucedidas”.

A despeito desse progresso, Costa (2011, p. 206) ensina que essa nova tendência de olhar as políticas públicas com a perspectiva de gênero garante “o respeito às diferenças entre homens e mulheres, como elementos fundamentais para construção e estruturação da sociedade e dos direitos”.

Nesse aspecto, a transversalidade das políticas públicas vai ao encontro da busca pela promoção e efetivação do exercício da cidadania, que dizem respeito a todos os cidadãos, sejam eles homens ou mulheres. A violência contra a mulher tem se demonstrado a expressão máxima de desigualdade de gênero, por isso essa questão tem sido um dos eixos prioritários da Secretaria de Políticas para as Mulheres, principalmente no processo de formulação e implantação das políticas públicas para as mulheres. (COSTA, 2011, p. 206)

Nessa perspectiva, as políticas públicas não devem ser entendidas como programas que se dividem por setores de acordo com as necessidades do Estado, ao contrário, elas devem estar constantemente interligadas e serem compreendidas a partir da própria construção de instituição e processo político, quais estão intimamente interligados com todas as questões que regem uma sociedade.

Para Johnson (2007), a transversalização sob a perspectiva de gênero, se traduz na prática, em uma ideia de que todos os atores sociais que normalmente incidem no processo de elaboração das políticas públicas tenham que incluir, nestas mesmas políticas, uma perspectiva de gênero. A ideia da transversalização é de que todas as políticas públicas que se implementam tenham uma perspectiva de gênero, que exista, desde o momento de identificação do problema, uma consciência de que este problema pode afetar de maneira diferente a homens e mulheres e que, para tanto, as soluções também podem ter um impacto diferenciado.

Nesse contexto, Labrecque (2010) fazendo alusão aos estudos de Sylvia Walby, destaca que:

a transversalização do gênero é, ao mesmo tempo, um conjunto teórico e um conjunto de práticas. Enquanto conjunto teórico, a transversalização do gênero consiste em revisar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais adequado de um mundo enquanto elemento estruturado em função do gênero, em vez de propor uma teoria separada do gênero. Enquanto conjunto de práticas, a transversalização do gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento como processo estruturado em função do gênero.

Não obstante, a experiência demonstra que quando as responsabilidades são de muitos, na maioria das vezes o que ocorre é que ninguém as assume. Por esta razão, deve haver uma organização por parte do Estado no sentido de implementar e coordenar as políticas públicas de gênero. Sem o Estado assumir esse papel, dificilmente se logre êxito neste processo de transversalização.

As vezes a própria estrutura do Estado opera contra a função de coordenador e articulador de uma política pública, indo de encontro ao novo modelo de gestão pública, isso porque os Estados modernos geralmente possuem uma estrutura que é muito setorial, ou seja, elaboram-se políticas públicas para cada setor e nenhuma delas se cruza com as demais em nenhum momento. Portanto, é fundamental que existam mecanismos de articulação dentro e entre os organismos do Estado e dos municípios que formalizam a implementação e a execução de políticas públicas de gênero.

Seguindo esse enfoque, são relevantes os apontamentos de Costa e D'Oliveira (2013, p. 122):

Sob esse aspecto, entende-se decisivo nesse processo de transversalidade que se almeje aumentar a visibilidade da participação social das mulheres, fortalecendo as possibilidades de ampliar a inserção feminina nos espaços de participação e representação, decisão e controle das políticas públicas. É indispensável, pois, ampliar vínculos permanentes, democráticos e transparentes.

Fato interessante a destacar, portanto, é que as organizações e a sociedade civil devem procurar articular as políticas públicas de modo a diminuir as desigualdades de gênero, bem como consolidando “instrumentos de elaboração de políticas públicas e mecanismos que possibilitem tornar permanentes ações que construam um Estado democrático também na ótica de gênero”, conforme prescrevem Costa e D'Oliveira (2013, p. 122).

Ao encontro de tudo que foi exposto, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2013, p. 10) esclarece que “por meio da gestão da transversalidade é possível a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporar a perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo seja a base da política para as mulheres”. Nessa perspectiva, durante a elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, uma pergunta torna-se imprescindível: “Como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero?”

Verifica-se, portanto, no âmbito dessas políticas, a inserção do paradigma da responsabilidade compartilhada, vez que “não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos”. (BRASIL, 2013, p. 10)

Assim, para que ocorra a transversalização das políticas sob a perspectiva de gênero é imprescindível a reorganização dos processos políticos com o viés da equidade de gênero em todas as políticas, ações e programas do governo, em todos os níveis e fases. Nesse sentido, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, tem por pressuposto a transversalidade de suas ações, tanto no âmbito horizontal (entre os ministérios) quanto no vertical (porque ele responde nos níveis estadual, distrital e municipal às conferências realizadas nesses âmbitos e também porque precisa da parceria dos governos estaduais, distrital e municipais para melhores resultados), conforme passar-se-á a estudar.

#### **4.3 O Empoderamento Feminino através do Plano Nacional de Políticas para as mulheres**

A inserção das questões de gênero na agenda das políticas públicas iniciou-se, lentamente, a partir da década de 1970, com o processo de redemocratização e a ampliação da participação social. Já na década de 80 registrou-se a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1983) e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. Nessa mesma época, o enfrentamento à violência contra a mulher passou a ganhar destaque junto da pauta feminista, desse modo, foi em 1985 que surgiu a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, no estado de São Paulo. Com o advento da Constituição

Cidadã, em 1988, conforme já vislumbrado anteriormente, garantiu-se a inclusão de uma séria de dispositivos constitucionais que tiveram por finalidade dar início ao rompimento secular de discriminação e desigualdades decorrentes do sexo.

A despeito desses e de outros progressos constatados ao longo das últimas décadas, insta ressaltar que ainda existem mulheres que continuam enfrentando a discriminação, a marginalização e a exclusão, ainda que a igualdade seja um preceito reconhecido internacionalmente e no âmbito nacional, por meio da Carta Magna e de outras legislações infraconstitucionais, sendo, inclusive reconhecida como direito humano fundamental e inviolável. É indispensável a articulação de órgãos governamentais e da própria sociedade civil para, nessa direção, atingir a efetiva paridade.

Nesse ponto, é necessário que se proponha políticas públicas transversais capazes de promover o empoderamento das mulheres, de modo a transformar seu futuro e garantir a desobstaculização das diversas práticas discriminatórias visíveis ainda nos dias atuais. Com suporte nessas premissas, de acordo com Costa e D'Oliveira (2013, p. 90), “empoderar os sujeitos sociais aliados do processo de participação consiste em tarefa das mais complexas”. É necessário, portanto, “investigar a influência que esse processo de empoderamento exerce enquanto uma das formas de participação social, assim como enquanto agente catalisador de práticas includentes”, visto que o processo de empoderamento configura-se como um desafio da igualdade substancial a ser buscado constante e paulatinamente, nos dias atuais.

Nessa perspectiva, garantir o empoderamento feminino é condição essencial para se avançar rumo ao desenvolvimento, à efetivação da igualdade e da cidadania. Assim, para se compreender o processo de empoderamento, no contexto histórico, são pertinentes os apontamentos de Costa e D'Oliveira (2013, p. 91):

O uso do termo “empoderamento” (empowerment) foi muito utilizado nos Estados Unidos, nos anos 1970, com os movimentos de direitos civis, notadamente na ótica étnico-racial, a fim de conquistar a cidadania plena dos negros. Nesse mesmo período, o movimento feminista começou a fazer uso desse termo, embora com uma noção conceitual diversa: a de que o empoderamento poderia ser compreendido como a alteração radical dos processos e das estruturas, as quais reduziriam a posição subalternizada das mulheres enquanto gênero.

As mulheres já não são mais receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, ao contrário, elas são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como

por elas próprias, como agentes ativos de mudança, segundo Sen (2000, p. 220-221), “promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens”. Desse modo, a condição de agente das mulheres não pode desconsiderar a urgência de retificar muitas desigualdades que arruinam o bem-estar das mulheres e as sujeitam a um tratamento desigual.

Considera-se que as mulheres, quando conseguem as oportunidades que em geral são reservadas aos homens, saem-se tão bem quanto eles no aproveitamento desses recursos. Portanto, o empoderamento das mulheres já assumiu lugar central no processo de desenvolvimento em muitos países do mundo atual. Assim, a educação das mulheres, seu padrão de propriedade, as oportunidades de emprego e a sua inserção no mercado de trabalho são fatores decorrentes do processo histórico de empoderamento das mulheres. Mas, indo além dessas variáveis consideradas clássicas, Sen (2000, p. 235) garante que “a condição de agente das mulheres é um dos principais mediadores da mudança econômica e social, e sua determinação e suas conseqüências relacionam-se estreitamente a muitas das características centrais do processo de desenvolvimento”.

Assim, o empoderamento feminino representa um processo de edificação, tanto individual quanto coletiva, bem como de autonomia por parte das mulheres, possibilitando a inserção das mulheres em cargos de poder e em processos decisórios. Nas palavras de Costa e D’Oliveira (2013, p. 92):

A participação popular nas decisões que os afetam, incluindo a esfera política, é o meio, por excelência, do processo de empoderamento das comunidades. Ao participarem dos processos decisórios, os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de ser objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro. Do ponto de vista da cultura política, o empoderamento significa a aquisição de um senso de eficácia política, mediante o qual o indivíduo se sente capaz de influenciar as decisões que lhe dizem respeito. E a eficácia política é condição indispensável para o agir político consciente.

Por certo que se as mulheres lutam por igualdade e para que sejam extirpados todos os tipos de discriminação e de injustiça. Deseja-se, assim, estabelecer uma completa igualdade entre homens e mulheres e, sobretudo, fazer reconhecer suas diferenças em relação aos homens ao mesmo tempo em que sua igualdade com eles. (TOURAINÉ, 2006) Pretende-se, portanto, circunscrito a isso, o empoderamento das mulheres. Assevera-se, porém, que o empoderamento representa um desafio às relações patriarcais, especialmente no ambiente doméstico, em que a violência contra a mulher, em muitos lares, é uma constante.

Por outro lado, o empoderamento pode significar para a mulher uma verdadeira mudança na dominação tradicional masculina, capaz de garantir a elas uma maior “autonomia no que se refere ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir, bem como um rechaço ao abuso físico, ao abandono e às decisões unilaterais masculinas que afetam toda a família”. (COSTA; D’OLIVEIRA, 2013, p. 95)

Na perspectiva feminista, empoderamento é um poder que afirma, reconhece e valoriza as mulheres, desse modo, o primeiro passo para que ocorra o empoderamento está no despertar da consciência em relação à discriminação de gênero, é preciso reconhecer que existe a desigualdade entre homens e mulheres e posterior querer transformar essa realidade. Conquanto, as mulheres devem aprimorar a auto-percepção que tem sobre si mesmas, acreditando que são capazes de mudar suas crenças em relação a subserviência feminina e despertar para os seus direitos. Assim, “as mulheres tornam-se, então, empoderadas por meio da tomada de decisões coletivas e de mudanças individuais”, conforme ensinam Costa e D’Oliveira (2013, p. 95).

De acordo com León (1997), o empoderamento das mulheres também empodera os homens, visto que a mulher consegue ter acesso aos recursos materiais em benefício da família e da comunidade, compartilhando responsabilidades e rompendo com os estereótipos de gênero. Assim, é importante fomentar práticas sociais includentes, sendo que o empoderamento é uma delas. O processo de empoderamento permite traduzir a autonomia das mulheres em uma conquista pragmática, efetiva e contínua. Por isso, tem-se que o empoderamento caracteriza-se, de acordo com Costa e D’Oliveira (2013, p. 111), “como um catalisador da inclusão social e, dessa forma, se constitui como desafio contemporâneo a ser perquirido constantemente para que haja a efetiva equidade”. Na concepção das autoras, o empoderamento feminino representa uma nova conjuntura de poder, que assumem novas formas democráticas, fundamentadas numa cidadania participativa, do mesmo modo constrói novos mecanismos de responsabilidades coletivas, de tomada de decisões e responsabilidades compartilhadas.

Portanto, nas palavras de Costa e D’Oliveira (2013, p. 138):

Empoderar os indivíduos é equilibrar as relações de poder em favor daqueles que têm menos recursos, porquanto o empoderamento está sobejamente correlacionado com a equidade. Sob o prisma político, o

empoderamento passa pela consolidação da democracia mediante a ampliação da cultura política e da participação cidadã. O empoderamento, nessa visão, não é algo que possa ser outorgado, não é algo que pode ser feito a alguém por outra pessoa. Empoderar, aqui, significa conquista de vez e voz, por indivíduos, organizações e comunidades, de modo que estes tenham elevados níveis de informação, esclarecimento, autonomia e capacidade de fazer suas próprias escolhas culturais, políticas e econômicas.

Logo, o empoderamento traduz-se como um desafio a inclusão social e ao exercício da cidadania ativa, configurando-se enquanto um desafio contemporâneo a fim de se alcançar a tão almejada igualdade substancial, especialmente pela articulação da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Adotados os termos em questão, a participação deve ser constante, portanto, a promoção do empoderamento das mulheres acaba gerando a consolidação das envolvidas para garantir a concretização das políticas públicas de gênero. Hermany e Pereira (2011, p. 222) ensinam que empoderamento “significa a conquista de direitos de cidadania, uma vez que tem como fundamento a emancipação do cidadão. Empoderar denota o desenvolvimento do cidadão, com o objetivo de tomar posse de seus direitos fundamentais”.

Nesse sentido, a cidadania só estará sendo efetivada se os diferentes agentes sociais integrarem-se na busca pela solução de conflitos sociais, o que se dá com a organização, o associativismo e a constante ampliação da rede que as comunidades estão inseridas, de modo que se estará promovendo, acima de tudo, a emancipação social.

[...] o empoderamento social, ainda que em menor escala, tem a possibilidade de gerar estabilidade ou governabilidade. Significa que o empoderamento pode ser visto de duas formas: sob a ótica de um verbo transitivo e intransitivo. (...) empoderamento pode ser visto com o significado de “dar poder a outros”, ou seja, transitivamente, e, intransitivamente, como um processo de aumento de autoestima e influência sobre a vida das próprias pessoas. (HERMANY; PEREIRA, 2011, p. 223)

Sob esse enfoque, as mulheres, ao exercerem uma cidadania ativa, tornam-se portadoras de direitos, e, portanto, capazes de abrir novos espaços para a participação política. Nessa mesma conjuntura, são elucidativas as palavras de Costa e Reis (2012, p. 381) “a conquista da cidadania é uma luta que se dá cotidianamente, quando o cidadão faz uso das prerrogativas que lhe são asseguradas e tenta ampliá-las”. Por oportuno, o exercício da cidadania deve tornar-se uma atitude ativa e uma ação permanente da população, em favor da sua

comunidade, por isso o espaço público torna-se o cenário adequado para a sua efetivação.

O diferencial para o efetivo exercício de uma cidadania ativa está pautada no espaço público onde é possível atribuir e assegurar à comunidade “o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”. (MARTINS, 2002, p. 52). Enquanto agente, a comunidade tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de demandas e necessidades locais. Contudo, o maior desafio é fazer com que os atores e atrizes sociais assumam essa condição destacada e ativa, de modo que se tornem protagonistas do desenvolvimento, conscientes de que se trata de um processo que deve ser empreendido individualmente por cada pessoa, e que assim estar-se-á exercitando a cidadania. Especialmente porque a participação pessoal, de acordo com Martins (2002, p. 52), deve levar em consideração a necessidade de formação de “tomada de consciência” e de “senso crítico”, por sua vez, nas palavras do autor, “sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia”.

Resta evidente, portanto, que é no espaço público, na própria comunidade, que o indivíduo deixa o plano da abstração e passa a ser entendido enquanto parte integrante de todo processo democrático e cidadão. É no espaço público que o indivíduo torna-se efetivo protagonista de uma cidadania ativa, capaz de transformar o modo de agir do Estado Democrático.

Nesse contexto, é possível constatar que o Brasil tem demonstrado um espaço de experiências inovadoras quando se refere a mecanismos de participação democrática. Denominadas de democracia participativa, os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências temáticas são alguns exemplos das diversas experiências nessa área. Tratam-se, pois, a grosso modo, de mecanismos a disposição da comunidade que possibilitam a participação, a representação e a deliberação por parte dos cidadãos e cidadãs, em sua maioria versando sobre os temas de direitos sociais.

Sob esse enfoque, tem-se que as conferências nacionais de políticas públicas seguem dinâmica em certa medida articulada com os respectivos Conselhos temáticos, conforme prelecionam Brandt e Bezerra (2013). Assim, as conferências são espaços de debates que possibilitam a definição de diretrizes políticas, que contam com uma maior variedade de representantes da sociedade civil, possuindo

uma maior incidência sobre a agenda política não apenas em âmbito nacional, mas também no âmbito local.

Assim, com vistas à contextualização das políticas de gênero, é importante destacar os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborados pelo Governo Federal, em 2004, 2007 e 2013, por intermédio da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), os quais tiveram origem nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e apresentavam como objetivo dar início a um processo amplo e complexo de participação social, garantindo, de forma efetiva, a sua aplicação em políticas públicas com o propósito de promover a equidade de gênero.

É mister destacar, nesse contexto, que a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM), realizada em 2004, envolveu mais de 120 mil pessoas nas plenárias municipais, em aproximadamente dois mil municípios, por sua vez as conferências estaduais ocorreram em todas as unidades da federação, sendo que em sua etapa nacional, em Brasília, contou com 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil. Ao final, foi aprovado um conjunto de resoluções, que deu origem a um plano de ação denominado Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). (BRANDT; BEZERRA, 2013)

Assim entendido, o PNPM foi estruturado em torno de quatro eixos estratégicos de atuação, quais sejam: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e, enfrentamento à violência contra a mulher. Assim, são contempladas as políticas e ações que devem ser desenvolvidas para promover os direitos das mulheres. Outro desafio apresentado, e talvez o mais difícil de ser alcançado, diz respeito à gestão e monitoramento do Plano que tem como fundamento a transversalidade de gênero. (BRASIL, 2004)

Por seu turno, o II Plano Nacional, aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007, validou os princípios e pressupostos da Política Nacional para as Mulheres, quais sejam, a igualdade e respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, a laicidade do Estado, a universalidade das políticas, a justiça social, a transparência dos atos públicos e a participação e controle social, bem como as diretrizes e prioridades apontadas pela I CNPM. Importante realçar, que a II Conferência ampliou o escopo do Plano Nacional, introduzindo novos eixos estratégicos e propondo o detalhamento de eixos

já existentes, de forma a destacar segmentos de mulheres em situação de vulnerabilidade, ou de qualificar os procedimentos e os meios para a obtenção dos resultados esperados. (BRASIL, 2008)

Assim, o II Plano Nacional foi estruturado em dez grandes eixos estratégicos, quais sejam: 1. Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; 2. Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; 3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; 7. Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; 8. Cultura, Comunicação e Mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; 9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e, 10. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas. (BRASIL, 2008)

É importante destacar que do ponto de vista da gestão do Plano Nacional, na segunda fase, houve uma grande preocupação em articulá-lo com o Plano Plurianual (PPA 2008-2011), na tentativa de se garantir um maior compromisso por parte de todos os setores envolvidos com as políticas de promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres. (BRASIL, 2008)

Por fim, a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ocorreu em 2011, contando com 200 mil participantes em todo o país e 2.125 delegadas selecionadas para a etapa nacional. Como resultado dessa Conferência, tem-se o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 (PNPM 2013-2015), já em sua terceira edição.

Em razão de uma nova conjuntura política, social e econômica que despontou no início de 2012, criou-se um grupo de trabalho interno à Secretaria de Políticas para as Mulheres que procedeu a uma releitura dos eixos contidos no II PNPM, bem como dos compromissos assumidos no Plano Plurianual 2013-2015 para a elaboração de uma primeira minuta do PNPM 2013-2015.

De acordo com a Secretaria de Políticas para as Mulheres:

Além de articular as resoluções da 3ª Conferência, atualizando o II PNPM e seguindo as disposições contidas no PPA 2013-2015, levou-se em consideração o Planejamento Estratégico Interno que propõe e sistematiza

os principais objetivos e metas a serem perseguidos pela SPM para o ano de 2013.

Após essa fase de sistematização das resoluções da 3ª Conferência e consolidação interna, iniciou-se um amplo processo de pactuação dos Objetivos, Metas, Linhas de Ação e Ações contidas no Plano junto aos demais órgãos e ministérios que compartilham responsabilidades no PNPM. Consolidada esta etapa, procedeu-se à nova rodada de debates com a sociedade civil organizada e os movimentos sociais por meio de reuniões junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e abertura de prazo para envio de sugestões, comentários e críticas ao Plano em gestação.

Seguiu-se ao encontro com o CNDM uma ampla reunião com o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, quando foram intensificadas as pactuações com os órgãos e ministérios.

Por fim, houve um processo de sistematização das pactuações, bem como das sugestões, comentários e críticas advindas do CNDM. (BRASIL, 2013, p. 11)

Sob esse enfoque, o PNPM 2013-2015 está estruturado em dez eixos temáticos, tendo sofrido algumas alterações desde o II PNPM, ficando assim reorganizado: 1. Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2. Educação para igualdade e cidadania; 3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7. Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8. Cultura, esporte, comunicação e mídia; 9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e, 10. Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência. (BRASIL, 2013)

Todos os eixos têm seus objetivos gerais e específicos, metas e linhas de ações. Algumas dessas metas estão quantificadas e outras não, isso ocorre porque muitas das metas já estavam negociadas, algumas são metas que já constam do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, enquanto outras estão sendo constantemente repactuadas. (BRASIL, 2013)

É necessário, portanto, levar em consideração o caráter transversal do PNPM 2013-2015:

Pois algumas ações são implementadas diretamente pela SPM enquanto outras são implementadas por diversos outros órgãos governamentais, não cabendo à SPM sua execução. Isso faz com que haja maior variedade na complexidade dos objetivos e metas, que foram padronizados no que foi possível, tanto na forma quanto no conteúdo, mas ainda mantêm graus de detalhamento variados, dada a natureza da própria política transversal. (BRASIL, 2013, p. 11)

Resta destacar que para que o processo de Gestão e Monitoramento fosse efetivado, desde sua primeira edição, foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional, que passou por uma reformulação nessa última edição. O Comitê de Articulação e Monitoramento tem por objetivo implementar, acompanhar e monitorar o Plano Nacional, com integração das ações e articulação entre os diferentes órgãos dos governos federal, distrital, estaduais e municipais. Além disso, tem a responsabilidade de elaborar um relatório anual de gestão que informe ao governo e à sociedade o andamento das ações governamentais e subsidie os gestores públicos na tomada de decisões. (BRASIL, 2013)

Portanto, resta evidente que as políticas específicas de gênero propostas pelo Plano Nacional busca dialogar com todas as esferas governamentais/institucionais, tanto no âmbito horizontal quanto no vertical, assim como com a sociedade civil. Entretanto, cabe analisar se no espaço local, ou seja, nos municípios, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres está sendo levado em consideração pelos gestores municipais.

Nesse ponto, Cavalcanti (2009, p. 10) constata que um dos grandes desafios aos gestores municipais é:

- Integrar a perspectiva de gênero aos processos de planejamento, monitoramento e avaliação da **efetividade**, **eficácia** e **eficiência** das políticas, programas e projetos, podendo ocorrer na definição do público-alvo das ações, na análise do impacto das ações sobre os diferentes grupos e sobre as desigualdades existentes no município. (grifo do autor)

Em face dessa compreensão, a descentralização das ações governamentais possibilita uma integração entre a sociedade e os gestores públicos, por sua vez, os espaços de discussão e participação social devem ser ampliados, para que se procure um planejamento das políticas de gênero partindo-se do nível local. Cavalcanti (2009, p. 11) garante que “os conselhos são espaços permanentes de controle social e de interlocução da sociedade civil organizada com os governos, por meio de suas representações”. Por essa razão, é imprescindível que os atores locais fomentem a criação e a manutenção dos Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres.

Outras ferramentas importantes e ao alcance dos gestores municipais são as coordenadorias e as conferências. Ambas são fundamentais para a formulação e a implementação das políticas de gênero no espaço local. O espaço local é, portanto, considerado um ambiente estratégico na construção de diretrizes para a ação do

Poder governamental na busca pela transformação das condições de vida das mulheres.

Cabe destacar que embora o “sufrágio universal” tenha sido a primeira grande conquista das mulheres, proporcionando igualdade política aos homens e às mulheres, ainda que inicialmente apenas com o exercício da cidadania, por meio do voto. Não podemos deixar de considerar os ensinamentos de Costa (2011, p. 202):

Com o processo constituinte de 1988, no qual o movimento de mulheres e feministas participou ativamente, sensibilizando e discutindo suas reivindicações, houve finalmente uma conquista mais global. Essa Constituição assegurou a igualdade de direitos e obrigações das mulheres e homens e uma maior paridade na sociedade conjugal, reconhecendo e garantindo novos direitos às mulheres, tais como planejamento familiar, proteção contra a violência no âmbito das relações familiares, ampliação da noção de família, não-discriminação dos filhos havidos fora do casamento; licença maternidade, creches, pré-escolas e proteção ao mercado de trabalho da mulher, entre outros.

No processo em comento, observa-se o delineamento de um novo modelo democrático e descentralizado, abandonando os conceitos fechados de cidadania, em que se busca, cada vez mais, a participação social, observando-se, inclusive, a flexibilização e a abertura de organismos conhecidos por conservar uma comunicação rígida e fechada, elemento primordial para a construção de uma cultura da paz, em que se almeja o combate às desigualdades e às exclusões sociais e, sobretudo, o exercício efetivo da cidadania no espaço local, conforme passar-se-á a tratar.

#### **4.4 Uma análise ao Plano Plurianual 2010-2013 e 2014-2017, de Santa Cruz do Sul: Em busca do empoderamento e autonomia da mulher para promover a equidade de gênero no espaço local**

Diante de uma sociedade complexa e diversificada, marcada pelo multiculturalismo e pela globalização, as políticas públicas devem ser implementadas de acordo com as necessidades e peculiaridades do espaço local, analisando-se as características de cada região ou município. Então, a função do Estado como formulador e irradiador de políticas públicas capazes de continuar a promover o Estado de bem-estar conquistado ao longo de lento processo histórico onde se afirmaram os direitos sociais e o esgotamento de possibilidades políticas e econômicas levou a uma revisão do seu papel no processo de condução do

desenvolvimento e na garantia do conjunto mínimo de direitos da população em geral, como afirmado acima, já que diante das novas exigências do neoliberalismo e da globalização, esse fenômeno se reforça quando o Estado parece deixar de ser o protagonista principal na cena político-jurídico-institucional, passando a compartilhar com outros atores os papéis de encaminhamento e alternativas a um novo tipo de sociabilidade.

Nesse viés, para alcançar seus objetivos, as possibilidades de atuação do governo devem direcionar suas ações para o espaço local, e as políticas de gênero devem ser condicionadas pela estrutura social, cultural e organização econômica de cada localidade, vez que existe enorme diferenciação de cidade para cidade, em função, principalmente, do porte e da complexidade das relações sociais de seus indivíduos. Então, as ações do governo devem ser pensadas e planejadas para se alcançar o desenvolvimento social e a tão almejada equidade de gênero, erradicando-se qualquer forma de discriminação, com o viés para o caráter humano, ou seja, considerar que o homem é simultaneamente sujeito e beneficiário das ações. Diante disso, surge a premissa inquestionável da participação ativa das pessoas que envolvem o meio social.

Mas, antes de se adentrar nesse campo, é fundamental que se compreenda o desenvolvimento social e local, enquanto estratégia de planejamento e ação. Nas palavras de Martins:

(...) o desenvolvimento local aparece num contexto em que se esgotam as concepções de desenvolvimento associadas a progresso material (acúmulo de riquezas), pessoal (“ganhar a vida”) e ilimitado (“quanto mais melhor”), mas sobretudo é um produto da iniciativa compartilhada, da inovação e do empreendedorismo comunitários. **Mais do que um conceito, o desenvolvimento local é, na verdade, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade.** (MARTINS, 2002, p. 51) (Grifo nosso)

É justamente, quando se fala em “qualidade de vida na comunidade” que as diferenças aparecem como uma das principais necessidades dos atores sociais, portanto é preciso promover o desenvolvimento, relacionando-o com o cenário em que se apresenta a dinâmica de vida. Nesse contexto, a dimensão humanística do desenvolvimento está fundamentalmente na valorização das pessoas que estão em seu entorno. Por isso que o diferencial do espaço local está, de acordo com Martins (2002, p. 52), em atribuir e assegurar à comunidade “o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”.

Enquanto agente, a comunidade tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de demandas e necessidades locais. Contudo, o maior desafio é fazer com que os atores sociais assumam essa condição de protagonistas do desenvolvimento, conscientizando-se de que se trata de um processo que deve ser empreendido por cada pessoa, e que, dessa maneira, estar-se-á exercitando a cidadania.

Diante do que foi exposto, constata-se que os espaços locais são fundamentais para a efetivação das políticas públicas, é no município que grande parte delas são executadas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destina. Contudo, conforme já referido, de acordo com os ensinamentos de Hermany e Pereira (2011, p. 218), “deve-se romper com a idéia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e trazê-lo para uma cidadania efetivamente ativa, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade”.

Enfim, é no espaço local, na própria comunidade, que o indivíduo deixa o plano da abstração e passa a ser entendido enquanto parte integrante de todo processo de políticas públicas, desde o momento de reconhecimento dos problemas, auxiliando na identificação de suas especificidades e necessidades concretas, até na avaliação e monitoramento das ações.

De acordo com os ensinamentos de Costa e Costa (2010, p. 288):

O espaço local, por conseguinte, proporciona a ampliação do sentimento de solidariedade e pertencimento, possibilitando a maior participação dos cidadãos, os quais, a partir dos laços de confiança e cooperação, compondo redes sociais, permitem o aumento do desenvolvimento humano e econômico em detrimento da alienação e exclusão social.

Por conta disso, a atuação dos atores sociais na esfera local, a partir do município, permite a efetivação de sua atuação na construção e formação de decisões públicas decorrentes da apropriação do espaço público pela sociedade. Os gestores municipais, por seu turno, devem atuar de acordo com os interesses locais. Assim, destacam Reck e Hermany (2010, p. 77) que o espaço local é um *locus* especial para a formação de uma esfera pública. Do mesmo modo, “o espaço local permite que seja mais facilmente operacionalizável a ligação da esfera pública com a Administração”.

De acordo com Costa e Reis (2010), a esfera pública é um local de aprendizagem social, além disso, possibilita a participação dos cidadãos, tornando-

se, portanto, o local em que os cidadãos aprendem com o debate público. O conceito de esfera pública perpassa também pelo princípio da transparência pública e deve estar presente na organização interna da administração pública, especialmente, no momento de elaboração das políticas públicas.

Diante dessa perspectiva, é mister destacar que o espaço local é um ambiente propício à participação do cidadão e ao fortalecimento da cidadania. Para Costa e Reis (2010, p. 104), “ao participar das decisões que traçarão os destinos do local onde vive, o cidadão se torna muito mais comprometido com o conteúdo e a qualidade dessas decisões”.

O cidadão, a partir de práticas comprometidas com a transformação social e com a emancipação do sujeito, é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação nos processos decisórios e na efetivação das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais. Quanto maior a participação, maior o comprometimento do cidadão para com a qualidade do espaço no qual está inserido. (COSTA; REIS, 2010, p. 104)

A proximidade do cidadão com o poder público permite que os gestores municipais intervenham em áreas que extrapolam as tradicionais demandas da agenda política. Contudo, conforme prescrevem Costa e Reis (2010, p. 107), “para fazer frente às novas exigências e atender às demandas cada vez maiores, o município precisa receber mais recursos públicos, capazes de assegurar a efetivação das políticas públicas locais”. Por conta disso, a capacidade de articulação do poder local é determinante para o sucesso das políticas públicas de gênero tão bem delineadas no âmbito nacional, através do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Resta saber se na ambiência local, ou seja, nos municípios, essas políticas estão sendo efetivadas.

Fato interessante destacado por Costa e Reis (2010, p. 107-108), é que “sem o comprometimento de cada município, as ações em nível de ministérios e governos federal ou estadual não surtirão os efeitos esperados.” Por isso, mais uma vez reitera-se que são os atores sociais locais os responsáveis pela efetivação das políticas públicas.

Assim, ao se tratar das políticas públicas de gênero, sobretudo, em função do princípio da transversalidade prescrito pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, têm-se que o Plano Plurianual é uma ferramenta adequada para a implementação de políticas de gênero no espaço local, ou seja, nos municípios.

Nesse sentido, grosso modo, o Plano Plurianual (PPA) de um município compreende o planejamento estratégico de suas ações. O Plano Plurianual está contemplado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, que estabelece o sistema orçamentário federal, regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. Assim, o Plano Plurianual tem por finalidade definir as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme ensina Rezende (2010). Nas palavras do autor:

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma peça de planejamento do município e da prefeitura, de médio prazo para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência; para manter o patrimônio público; e, também, para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais. (REZENDE, 2010, p. 94-95)

Desse modo, é relevante que sejam elencados os principais objetivos de um Plano Plurianual:

- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- Organizar, em Programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;
- Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;
- Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos. (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 19)

Rezende (2010) ensina que o Plano Plurianual, além do supracitado, tem por objetivo nortear e orientar o governo municipal quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, assim, todas as obras e programas que se pretende realizar nesse período, deverão estar nele inseridas.

Sinteticamente Rezende (2010, p. 95) explica o funcionamento estratégico do PPA:

A título de exemplo no que diz respeito à integração temporal do PPAM com a LDO e com a LOA, o PPAM de 2006/2009 será dividido em quatro LDO e em quatro LOAs, respectivamente uma para cada ano. No que tange ao plano de trabalho ou ao programa de governo do Prefeito eleito, o PPAM fica configurado em 2 mandatos. No primeiro mandato, no primeiro ano, o PPAM é elaborado e votado; no segundo ano é cumprido o primeiro exercício e assim sucessivamente. No segundo mandato, no quinto ano, será cumprido o quarto exercício, nesse caso, pelo novo Prefeito eleito.

É necessário realçar que o Plano Plurianual faz parte da política de descentralização do governo federal, independente disso, é imprescindível a participação e o apoio das esferas superiores da administração pública para a sua efetivação. Isso ocorre, porque muitos municípios contam apenas com o repasse de verbas pelo governo federal e estadual para a realização de seus principais investimentos.

Nessa conjuntura, na perspectiva das políticas públicas de gênero, visualiza-se, conforme demonstrado anteriormente, que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, busca em suas premissas um alinhamento de ação e gestão com o Plano Plurianual de modo que se concretize a tão almejada transversalidade de gênero nas políticas públicas. A exemplo disso, em âmbito nacional, tem-se que a primeira edição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres já previa uma gestão integrada, em que se visualiza o Plano Plurianual como mecanismo adequado para a efetivação das políticas de gênero.

De acordo com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, tem-se que:

O PPA 2004-2007 foi elaborado de forma inovadora. Organizado de acordo com uma visão de desenvolvimento de longo prazo, os programas propostos para este período contemplam estratégias para a inclusão social e a desconcentração de renda, com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizem o crescimento sustentado e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2004, p. 83)

Outra característica importante no âmbito nacional, na elaboração do PPA 2004-2007, foi a integração da sociedade civil durante o processo de discussão das orientações estratégicas deste PPA. Foi através dos Fóruns de Participação Social, realizados nos 26 Estados e no Distrito Federal, que representantes de mais de 2 mil entidades da sociedade civil puderam envolver-se nesse diálogo, considerado como um fato inédito na história da administração pública brasileira. (BRASIL, 2004)

Contudo, Bandeira (2005) destaca que a questão de gênero não estava inserida na proposta preliminar encaminhada pelo governo federal para discussão com a sociedade civil. Mais uma vez, em razão da pressão exercida pelo movimento de mulheres e pela própria Secretaria de Políticas para as Mulheres, ao final do processo participativo, a questão de gênero foi incluída como um dos desafios a serem enfrentados pelo PPA.

Desse modo, conforme já demonstrado, as desigualdades de gênero devem ser consideradas na formulação e implementação das políticas destinadas a combatê-las. Assim, o Governo Federal assumiu como objeto de trabalho permanente, incluído no PPA 2004-2007, o princípio da transversalidade destas categorias na formulação e desenvolvimento das políticas públicas em todos os setores e níveis de poder. Destarte, com base nesse compromisso, o PPA 2004-2007 previu os seguintes programas: Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial e Brasil Quilombola; e Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho e Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, estando todos sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas para as Mulheres. (BRASIL, 2004)

Por seu turno, ainda no âmbito nacional, o Plano Plurianual 2008-2011 avançou em relação aos compromissos assumidos na medida em que incorpora as dimensões de gênero entre os Objetivos Estratégicos de Governo. Destaca-se, portanto, que a promoção da igualdade de gênero e raça/etnia foi enunciada no 4º objetivo estratégico com a seguinte formulação: “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Dito de outro modo, ao elaborarem o seu planejamento plurianual, os diferentes órgãos e secretarias devem considerar estas dimensões como estratégicas para o alcance do objetivo maior do governo que é a inclusão social e a redução das desigualdades. (BRASIL, 2008)

Pode-se constatar, portanto, que a articulação entre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Plurianual se faz ainda mais importante ao se considerar que para cada programa e para cada ação disposta no planejamento plurianual de governo são definidos recursos específicos para sua efetivação. Significa dizer que as ações previstas no Plano encontram rebatimento direto naquelas dispostas no PPA, assegurando-se, assim, a aplicabilidade de orçamento específico. (BRASIL, 2008)

Resta dizer que o PNPM 2013-2015 não foi elaborado de forma diversa dos anteriores, ao contrário, ratificou-se a necessidade de articulação do Plano com o PPA 2012-2015, sendo que algumas das metas já constam no PPA em vigor. Salienta-se, por oportuno, que o PPA 2012-2015 conta com o seguinte desafio no que tange às questões de gênero: “políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência”. (BRASIL, 2012)

Ainda que os desafios sejam muitos para o incentivo a transversalidade de gênero, durante a elaboração do Plano Plurianual, em âmbito nacional, torna-se evidente que os avanços foram promissores. Contudo, para verificar se o mesmo ocorre no espaço local, durante a elaboração do Plano Plurianual no âmbito municipal, optou-se, nesse trabalho, por analisar, de maneira sintética, as duas últimas edições do Plano Plurianual do município de Santa Cruz do Sul, de modo a verificar se a perspectiva de gênero foi considerada na elaboração desse instrumento. Inicialmente, procurou-se verificar se o PPA 2010-2013, publicado pela Lei nº 5.736, de 04 de agosto de 2009, contempla a perspectiva de gênero em suas diretrizes e metas, e posterior procurou-se aferir se ocorreu algum avanço na elaboração do PPA 2014-2017, quanto a temática, vez que esse último foi recentemente elaborado e publicado através da Lei nº 6.866, de 23 de outubro de 2013.

Assim, importante referenciar que na Lei Orgânica do município de Santa Cruz do Sul a elaboração do Plano Plurianual está prevista nos artigos 115 e 121. O parágrafo primeiro do artigo 115 dispõe que “a Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, e para as relativas a programas de duração continuada”.

Desse modo, constata-se, inicialmente, que o PPA 2010-2013 apresenta como um dos objetivos da Administração Municipal de Santa Cruz do Sul para os exercícios de 2010 a 2013, a “implantação de políticas públicas que considerem os problemas, necessidades e potencialidades das mulheres”. Assim, as ações a serem empreendidas pela Administração Pública Municipal estão organizadas em três eixos estratégicos, quais sejam: a) gestão, com foco na modernização da máquina administrativa e a oferta de serviços de qualidade aos cidadãos, com transparência e agilidade; b) desenvolvimento social, com foco na ampliação das políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população – saúde,

educação, nutrição, habitação, cultura -, especialmente dos segmentos mais carentes; e, c) desenvolvimento econômico, com foco na diversificação econômica, através do apoio aos empreendimentos existentes e à busca de alternativas que aproveitem as potencialidades do Município.

Contudo, ao se analisar os programas e metas previstos no PPA 2010-2013 foi localizada apenas uma menção as questões relativas às políticas públicas de gênero no que se refere ao enfrentamento à violência contra a mulher. Assim, o programa de governo 0015, que trata da “assistência social geral” e tem por objetivo “realizar ações de caráter social desenvolvidas com o objetivo de amparar e proteger as pessoas em geral, individual ou coletivamente, em especial à população de baixa renda, através do sistema descentralizado e participativo de assistência social”, apresenta como indicadores “elaboração do Plano Municipal de Combate à Violência Contra a Mulher, organizando uma rede integrada de atendimento às vítimas de violência; Criação da Coordenadoria da Mulher; Capacitação de trabalhadoras(es) para o atendimento na rede às mulheres vítimas de violência”, tendo como órgão responsável pela execução de tal Programa a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Entretanto, na descrição das ações a serem desenvolvidas não se vislumbra qualquer menção a tais indicadores, tão pouco são discriminadas previsões orçamentárias para a efetivação dos referidos indicadores. (SANTA CRUZ DO SUL, 2009)

Na sequência, em análise ao PPA 2014-2017, de maneira geral, verificou-se singular progresso. Inicialmente, dentre as diretrizes gerais do governo da Administração Pública do Município para os exercícios de 2014 a 2017, tem-se a “introdução de políticas públicas de proteção para as mulheres, pessoas portadoras de deficiência, dependentes químicos e idosos”. Destaca-se que a Emenda nº 50/2013 alterou a redação de tal diretriz, incluindo, ao final o “segmento LGBT”. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013, p. 12)

O art. 4º do PPA 2014-2017 descreve uma série de objetivos a serem alcançados pela administração pública com a efetivação das diretrizes de governo. Na perspectiva de gênero, realça-se o seguinte objetivo: “LXXXV - revitalizar os abrigos de passagem para meninas e meninos em situação de vulnerabilidade social, mulheres vítimas de maus tratos e moradores de rua”, o único que faz menção às meninas e mulheres. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013, p. 9)

É importante mencionar que, em análise ao PPA 2014-2017, na descrição de seus programas e ações, verificou-se na Ação 1047, a conclusão da reforma da casa de passagem da mulher; o município de Santa Cruz do Sul possui uma casa de passagem para as mulheres vítimas de violência, instalada em um prédio locado pelo município para tal fim, contudo tem-se a previsão de reforma de uma casa para instalação da casa de passagem. Por conta disso, visualizou-se, também, na Ação 2144, verba destinada para a manutenção da casa de passagem da mulher. Além disso, a Ação 2183 prevê a criação de um Fundo Municipal da Mulher. Por fim, a Ação 2185, vinculada ao Programa 0009 – Proteção Social de Média Complexidade, prevê a criação de um Centro de Referência Especializado para Atendimento da Mulher – CREAS Mulher. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013)

Destaca-se que a Emenda nº 237/2013 acrescenta à Ação 1049 – Construção do Abrigo Municipal, do Programa 0010 – Proteção Social Especial e Alta Complexidade, da Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação, do Projeto de Lei nº 142/E/2013, a “...Criação de um local para mulheres vítimas de violência”. (SANTA CRUZ DO SUL, 2013)

Mesmo que as propostas do Plano Plurianual 2014-2017 pareçam mais concretas em relação às do Plano anterior, elas ainda são muito incipientes, trazendo, na perspectiva de gênero, e em razão da amplitude do tema, poucos resultados. A gestão transversal das políticas públicas que possibilite que as questões de gênero sejam levadas em consideração é um grande desafio para a administração pública municipal. Para que isso seja possível, todos os órgãos de governo precisariam estar articulados e conscientes de que as ações de governo podem ser delineadas com a perspectiva de gênero.

O Plano Plurianual deve servir como um instrumento orientador dos demais mecanismos de planejamento estratégico. Diante desse prisma, é importante lembrar os ensinamentos de Costa e Reis (2010, p. 109) ao defenderem que o “espaço local, especialmente o município, possui as características e condições para assegurar ao cidadão o pleno exercício da sua cidadania”. Isso tudo, em função da proximidade e do maior comprometimento para com a efetivação do bem comum, seja por parte da articulação do próprio cidadão, seja por parte dos governantes. Não restam dúvidas que o município agrega as melhores condições de garantir o acesso e a participação de todos os cidadãos.

Ainda que no âmbito nacional, as questões de gênero estejam mais avançadas quando se fala em estratégias de gestão transversal, a escolha pelo espaço local enquanto ambiente adequado por excelência para a efetivação de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, dentre eles as mulheres, encontra respaldo no fato de que “no espaço local é possível estabelecer um processo maior de comunicação e controle social do que em âmbito nacional, permitindo que um número maior de atores sociais participe do processo decisório”. (COSTA; REIS, 2010, p. 121)

Conquanto, aumentariam as possibilidades de se garantir os direitos das mulheres e colaborar para a construção de uma sociedade mais igualitária e que respeite as diferenças se a gestão pública municipal conseguisse, em suas estratégias de governo, implementar a perspectiva de gênero na formulação e implementação de suas políticas públicas locais, do mesmo modo que vem tentado proceder o Governo Federal, por meio, especialmente, da articulação da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

## 5 CONCLUSÃO

No contexto social, a mulher precisa constantemente enfrentar a sua posição de desigualdade em relação ao homem, tida como o “sexo frágil”, por longo tempo viveu sob o domínio masculino, fazendo parte do senso comum a sua situação de subserviência, o que acarretou, ao longo da história, uma série de discriminações contra elas.

Diante disso, a necessidade de se (re)pensar as políticas públicas sob a perspectiva de gênero é fundamental para a construção de uma equidade de gênero, fundamentada por princípios basilares, tais como a igualdade, a liberdade, a fraternidade e a solidariedade. Contudo, antes disso, há que se reconhecer que as mulheres viveram, historicamente, sob o domínio de uma cultura patriarcal, em que nossos ancestrais transmitiram, geração após geração, a cultura da dominação masculina nas relações de gênero. Vale salientar, que ao se estudar a gênese da cultura patriarcal, não restam dúvidas de que se tratavam de relações de poder entre os sexos, em que o poder era vinculado ao homem. Nesse cenário, cabia a mulher o papel de subalternidade perante ele, independente da posição em que estivesse, socialmente ela sempre foi considerada inferior ao sexo oposto.

Depreende-se dessas relações de poder a existência, dentre outras formas, da violência simbólica, uma sutil forma de violência, em que as próprias vítimas reconhecem e compactuam com a sua posição de subserviência, considerando natural o poder de mando dos homens perante elas. Não bastasse isso, outras formas de violência, tais como a física, a psicológica e até mesmo a sexual, são tidas como habituais. Na cultura patriarcal, os homens tinham o direito de agredir suas mulheres, afinal elas eram suas propriedades, destituídas de qualquer direito, tampouco reconhecidas como cidadãs, restava-lhes considerar normal essa condição. Lamentavelmente, ainda nos dias atuais, deparamo-nos com mulheres que entendem natural a sua posição de inferioridade, em certas culturas, elas compactuam com as discriminações de gênero.

A discriminação entre os sexos refletiu-se nos mais diversos cenários, especialmente na divisão sexual do trabalho, em que é possível definir certas profissões como femininas e outras masculinas, traduzindo-se como maior absurdo, mulheres quererem ocupar o papel dos homens ou vice-versa. Não bastasse isso, até pouco tempo, lugar de mulher era na redoma doméstica. A noção de vida

familiar é tão natural, que acabou condicionando as mulheres aos cuidados com os filhos e o lar, enquanto que aos homens cabiam outras atividades, na esfera pública.

Óbvio que, ainda que não se possa negar toda essa herança cultural, transmitida anos após anos, nos dias atuais, as mulheres têm conquistado a transformação dessas estruturas sociais hierarquizadas em função do sexo. No último século, principalmente, buscou-se a desconstituição da divisão sexual do trabalho, e é possível encontrar mulheres desempenhando atividades, que até pouco tempo eram exclusivamente masculinas.

Dentro dessa conjuntura, o reconhecimento da discriminação de gênero enquanto verdadeira afronta aos direitos humanos e empecilho ao desenvolvimento social e até mesmo econômico, corroboraram, sobremaneira, para que houvesse uma grande evolução da legislação brasileira e internacional a respeito do tema. Por conta das normas internacionais, especialmente em razão da Declaração Universal dos Direitos Humanos, as mulheres tiveram seus direitos reconhecidos, ainda que no âmbito formal, e, juridicamente, passou-se a considerar a igualdade entre homens e mulheres. Contudo, vale destacar que o reconhecimento das mulheres enquanto sujeitos de direitos, ocorreu, especialmente, em função do movimento feminista, que disseminou em todos os cantos a necessidade da desconstrução da discriminação entre os sexos. A igualdade de gênero tornou-se, por conseguinte, um ideal a ser perquirido. Verifica-se, portanto, que os direitos e as medidas de proteção a mulher, além da Constituição Federal, encontram-se em inúmeros instrumentos jurídicos, corroborando para a sustentabilidade das políticas voltadas a mulher.

Especialmente no âmbito jurídico nacional, a inserção da Lei Maria da Penha no ordenamento jurídico brasileiro representou uma das grandes conquistas do sexo feminino na última década, justamente, porque a violência contra a mulher é uma das principais barreiras a ser enfrentada na construção da equidade de gênero. Enquanto houver mulheres sendo espancadas e mortas por seus maridos e companheiros, não há que se falar em efetividade da igualdade entre os sexos, visto que, ainda hoje, no ambiente familiar visualizam-se resquícios de uma cultura patriarcal, em que o homem ainda considera a mulher como sua propriedade.

Realça-se que o alcance da Lei Maria da Penha não se restringe apenas ao âmbito jurídico no modo de tratar os conflitos de gênero, mas serve de embasamento para o reconhecimento da necessidade de se pensar em políticas públicas com a perspectiva de gênero, de modo a coibir a violência contra a mulher

e promover a tão almejada equidade entre os sexos. Logo é importante reconhecer a relevância da inserção da Lei Maria da Penha no ordenamento jurídico brasileiro enquanto política de gênero. Contudo, entende-se, que para ocorra a sua efetividade é necessário maior participação da comunidade, por meio da implementação de observatórios sociais e comunitários, dos Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Casas de Passagem, e principalmente, do fortalecimento da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência, bem como que a sua integração sustente-se a partir da transversalidade das políticas públicas, (re)pensadas e articuladas sob a perspectiva do princípio da equidade.

Importante salientar, que na última década, muito se tem debatido acerca da terminologia ou da construção conceitual de políticas públicas de gênero, mas vale destacar, que definir juridicamente política pública é o primeiro caminho para buscar os demais pressupostos para sua inserção e aplicabilidade. De qualquer sorte, tem-se observado algumas iniciativas brasileiras (por exemplo, políticas de saúde a mulher), mas que precisam de maior amadurecimento e fiscalização da própria comunidade. Significa dizer, que não basta se fazer presente na legislação, conforme acontece, por exemplo, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que no seu art. 8º, prevê acompanhamento médico e psicológico as mulheres, durante o período pré e pós natal, ou como as próprias medidas protetivas de urgência, garantidas legalmente pela Lei Maria da Penha.

Contudo, o que se tem dúvida, é se essas legislações quando elaboradas são pensadas a partir da perspectiva de gênero, ou apenas construídas no afã de dar uma resposta social. E ainda, se há transversalidade dessas políticas, que caminhem ao encontro da transformação cultural pautada na equidade. As respostas a essas questões dar-se-ão, à medida que o Poder Local reconhecer a importância da sua participação na efetivação e aplicação dessas políticas específicas, que auxiliem na execução e na avaliação das políticas públicas que estão sendo desenvolvidas no município.

É oportuno mencionar que a transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero é um princípio que deve ser perquirido pelos gestores públicos, independente da esfera em que estejam (federal, estadual ou municipal). Somente a partir dessa medida, os direitos das mulheres poderão ser efetivados, gradativamente, e as desigualdades de gênero poderão ser desconstruídas, paulatinamente.

Vale destacar que não é de hoje que os atores envolvidos na concretização de políticas de gênero sabem que a gestão pública tornou-se um campo relevante de atuação. Desse modo, a gestão pública deve adotar modelos mais democráticos e participativos, capazes de coordenar as atividades da administração, buscando atender às necessidades prestacionistas do Estado Social, por meio da formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as questões de gênero. Os gestores e servidores públicos devem lembrar-se que o valor de sua atividade está extremamente relacionado com aqueles associados aos direitos fundamentais e sociais, a democracia, a cidadania e a redução das desigualdades, e que sua atuação será avaliada e recompensada com base nesses resultados.

Portanto, para que se promova a tão almejada equidade entre os sexos, é imprescindível que as políticas públicas estejam sensíveis as questões de gênero, assim, as práticas e rotinas organizacionais devem adotar novos procedimentos, a exemplo do que ocorre no âmbito nacional. Em razão da atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da atuação do movimento de mulheres, em todo o país, foi possível a elaboração de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que reconheceu a necessária transversalidade de gênero das políticas públicas e impulsionou a inserção das questões de gênero na elaboração do Plano Plurianual Federal.

Contudo, é no espaço local que esse desafio deve ser enfrentado. De maneira geral, o espaço local é o ambiente favorável para a implementação das políticas públicas, sejam quais forem as suas especificidades, é no âmbito local que os gestores encontram-se mais próximos dos cidadãos. Do mesmo modo, é mais fácil reconhecer as especificidades de cada município e adotar as medidas necessárias para que as demandas locais sejam atendidas. No entanto, no âmbito das políticas públicas de gênero, verificou-se que elas, na grande maioria, acabam sendo esquecidas pelos gestores públicos. Ao se analisar os dois últimos Planos Plurianuais do município de Santa Cruz do Sul, é possível observar-se que a perspectiva de gênero tem passado despercebida pelos gestores governamentais. Ainda que se leve em consideração que a experiência com políticas públicas para as mulheres e de gênero seja algo recente, não se pode aceitar, passivamente, que essa realidade se repita nas próximas gestões. O Plano Plurianual é uma ferramenta adequada para que seja possível a inclusão de gênero na agenda política e para que as ações planejadas previamente pelos gestores sejam concretizadas.

Por isso, inicialmente, torna-se importante a realização de estudos e pesquisas que evidenciem as desigualdades de gênero e a ainda existente discriminação contra a mulher, enquanto verdadeiro empecilho para o desenvolvimento local. A sensibilização para esse demanda política é tão importante na medida em que os problemas de gênero estão presentes cotidianamente nos mais diversos espaços.

Os gestores públicos devem compreender que as políticas implementadas, geralmente, têm impactos diferenciados para homens e mulheres, por isso a transversalidade deve ser adotada enquanto um princípio governamental. Enquanto isso não for levado em consideração, desde a formulação de uma determinada política, não se estará efetivando, de fato, a promoção da igualdade de gênero.

Nesse contexto, é evidente a necessidade de um maior fortalecimento da instância de decisão política, no âmbito municipal, que possa atingir todas as áreas do governo para a inclusão da dimensão de gênero na definição, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Por conta disso, o Plano Plurianual torna-se o instrumento adequado para a efetivação desse preceito. Somente dessa maneira será possível a superação das barreiras invisíveis que impedem que as questões de gênero sejam plenamente consideradas na elaboração e implementação das políticas públicas.

Assim, durante a elaboração do Plano Plurianual, algumas premissas precisam ser consideradas, como por exemplo a disseminação de uma nova institucionalização, a fim de se adotar o princípio da eliminação das assimetrias de gênero, inicialmente, pela conscientização dos planejadores e dos gestores de que a discriminação de gênero constitui-se num entrave ao desenvolvimento. Torna-se necessário, portanto, produzir condições para sensibilizar os agentes institucionais a incorporar e lidar com as questões de gênero, nas suas ações de governo. Do mesmo modo, uma postura a ser adotada é a preocupação com a transversalidade de gênero durante a governabilidade, o que significa a incorporação da perspectiva de gênero como forma de aumentar a eficácia e efetividade das políticas públicas, especialmente para promover a superação das desigualdades entre os sexos.

Deve-se manter, também, um diálogo efetivo e constante com a sociedade civil, de modo a tornar os gestores verdadeiros catalisadores das demandas sociais e disseminadores de uma institucionalização que possibilite a contribuição para o fortalecimento de uma nova cultura política na esfera local, sensível as desigualdades de gênero. A participação das mulheres, durante a elaboração dos

Planos Plurianuais, seja por meio dos Conselhos Municipais, das Coordenadorias ou de qualquer outra forma de participação legítima, como é o caso das audiências públicas, é fundamental para se garantir a perspectiva de gênero nesse mecanismo de efetivação das políticas públicas. Do mesmo modo, não podemos esquecer que durante a vigência de determinado Plano é imprescindível o monitoramento a fim de se aferir se as ações discriminadas estão sendo efetivadas.

Não podemos olvidar que é através da participação social que todos os cidadãos, especialmente as mulheres, terão a oportunidade de dar vazão as suas vozes caladas no transcorrer da história da humanidade. Com o exercício de uma cidadania ativa, as atrizes invisíveis, até pouco tempo, poderão assumir o seu lugar no cenário político e social, dando ênfase para que as suas demandas sejam reconhecidas e atendidas, e que seus direitos sejam efetivados nas práticas cotidianas de governabilidade.

Empoderadas, as mulheres podem tornar-se protagonistas do desenvolvimento e da promoção da igualdade, e o espaço local é o cenário favorável para a efetivação dessas premissas. Se é verdade que os esforços a serem empreendidos são complexos e vastos, é verdade, também, que eles representam uma oportunidade ímpar para que as mulheres deixem uma marca definitiva nos planos e ações de governo, contribuindo para um modelo inclusivo nas políticas públicas em relação às mulheres, com vistas à eliminação das desigualdades entre homens e mulheres e à promoção dos direitos e garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Suely Souza de. *Essa violência mal-dita*. In.: ALMEIDA; Suely Souza de. *Violência de Gênero e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. *Sistema Penal e Violência de Gênero: análise sociojurídica da Lei 11.34/06*. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v. 23, n. 1, p. 113-135, jan./abr. 2008.
- BADINTER, Elisabeth. *Um é o outro: relações entre homens e mulheres*. Tradução de Carlota Gomes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- BALDI, César Augusto. *As múltiplas faces do sofrimento humano: os direitos humanos em perspectiva intercultural*. In: BALDI, César Augusto (org.). *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: SPM, 2005. Disponível em <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra\\_publ\\_lourdes\\_bandeira.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_publ_lourdes_bandeira.pdf)> Acesso em 13 Dez. 2013.
- BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo*. 1. Fatos e Mitos. Tradução de Sergio Milliet. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.
- BENHABIB, Seyla. *O Outro Generalizado e o Outro Concreto. A controvérsia Kohlberg-Gilligan e a Teoria Feminista*. In: BENHABIB, Seyla; CORNELL, Drucilla (Coord.) *Feminismo Como Crítica da Modernidade*. Tradução de Nathanael da Costa Caixeiro. Ed. Rosa dos Tempos, 1987.
- BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. In.: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BIROLI, Flávia. *Gênero e Família em uma Sociedade Justa: adesão e crítica à imparcialidade no debate contemporâneo sobre justiça*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 51-65, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/05.pdf>> Acesso em 04 Jul. 2012. p. 52.
- BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*. Campinas: Papyrus, 1996.
- BRANDT, Maria Elisa Almeida; BEZERRA, Carla de Paiva. *A Participação e o Controle Social nas Políticas para as Mulheres: desafios postos para a gestão pública*. In.: VI Congresso de Gestão Pública, 2013. Disponível em <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/109.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/109.pdf)> Acesso em 13 Dez. 13.

BRASIL. *Lei n. 10.886/04*. Disponível em:  
<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/97653/lei-10886-04>> Acesso em 31Mai13

BRASIL. *Lei nº 11.340/06*. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)> Acesso em  
25 Ago 13.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. *Plano Plurianual 2012-2015*. Disponível em: <  
[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/forumppa/materiais-de-apoio/PPA\\_de\\_Bolso.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/PPA_de_Bolso.pdf)> Acesso em 19 Dez. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRYNER, Gary C. *Organizações Públicas e Políticas Públicas*. In.: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Miriran Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CALLO, Jose Iván Hübner. *Panorama de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editora da UBA. 1977.

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo de. *Violência Doméstica e Juizados Especiais Criminais: análise a partir do feminismo e do garantismo*. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, 14(2), p. 409-422, maio/agosto 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v14n2/a05v14n2.pdf>> Acesso 20 Mai 13.

CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. *Direitos Humanos das Mulheres*. Curitiba: Juruá, 2012.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência Doméstica: Análise da Lei “Maria da Penha”, Nº 11.340/06*. Salvador: Jus Podivm, 2007.

CAVALCANTI, Ludmila. *A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas: políticas para quem?* In.: *Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Jurandir Freire. *Violência e psicanálise*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

COSTA, Marli M. M. COSTA, Ademar Antunes. *O papel das políticas públicas locais no resgate dos direitos de cidadania*. In.: SCORTEGAGNA, F.; COSTA, M. M. M.; HERMANY, R. *Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas*. Volume II. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

COSTA, Marli M. M. REIS, Suzéte da Silva. *Espaço Local: o espaço do cidadão e da cidadania*. In.: HERMANY, Ricardo. *Gestão Local e Políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

COSTA, Marli M. M. *A Transversalidade das Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero*. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

COSTA, Marli M. M; D'OLIVEIRA, Mariane Camargo. *Idiosincrasias Femininas*. Curitiba: Multideia, 2013.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva *Educação e trabalho: pressupostos da iniciação social e da cidadania no Brasil*. In.: MOZETIC, Vincícius Almada; RESINA, Judith Solé (Orgs.) *Reflexões e dimensões do direito: uma cooperação internacional entre Brasil e Espanha*. Curitiba: Editora Multideia, 2011.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>> . Acesso em: 17 out. 2013.

DE SOUZA, Eros; BALDWIN, John R. ; ROSA, Francisco Heitor da. *A construção social dos papéis sexuais femininos*. In: Revista Psicologia: Reflexão e Crítica, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 485-496, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prc/v13n3/v13n3a16.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra mulher*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Políticas Públicas e Gênero*. In: Rev. Estudos Fem., Florianópolis, v. 12, n. 1, Abr. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 Out. 2012.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2006.

GAUER, Ruth Maria Chittó. *A Fenomenologia da Violência*. Curitiba: Juruá, 2001.

GOMES, Antonio Maspoli de Araújo. ALMEIDA, Vanessa Ponstinnicoff de. *O Mito de Lilith e a Integração do Feminino na Sociedade Contemporânea*. In.: ANCORA: Revista Digital de Estudos em Religião. Vol. 2, 2007. Disponível em <[http://www.revistaancora.com.br/revista\\_2/01.pdf](http://www.revistaancora.com.br/revista_2/01.pdf)> Acesso em 25 Mar. 2013.

GORCZEWSKI, Clovis. *Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos da ONU: a participação brasileira*. TOMO 9. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos Humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre : Imprensa Livre, 2005.

GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.

GUIMARÃES, Issac Sabbá; MOREIRA, Rômulo de Andrade. *A Lei Maria da Penha: aspectos criminológicos, de política criminal e do procedimento penal*. Salvador: Jus Podivm, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique M. K. *Políticas Públicas Locais de Saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa*. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

JOHNSOM, Niki. *Institucionalidade e atores nas políticas públicas com perspectiva de gênero*. Editora IDEAS – Montivideo, Uruguai, 2007.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Os Desafios da Globalização: Modernidade, Cidadania e Direito Humanos*. Tradução de Clovis Gorcevski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

LABRECQUE, Marie France. *Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres?* In: Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 18, n. 3, dez. 2010 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2010000300015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000300015&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 23 Out. 12.

LEAL, M. C. H. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos e Humanismo: uma necessária integração*. In: MEZZARROBA, Orides (Org.) *Humanismo Latino e Estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação BOAITEUX, 2003.

LEÓN, Magdalena. *El Empoderamiento en la Teoría y Práctica del Feminismo*. In: LEÓN, Magdalena (Org.). *Poder y Empoderamiento de Las Mujeres*. Bogotá, Colômbia: Tercer Mundo, 1997.

LERNER, Gerda. *La creación del patriarcado*. Barcelona: Crítica, 1990.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.

LYNN JR, Laurence E. *Gestão Pública*. In.: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Miriran Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. *Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas*. In.: INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002.

MATURANA, Humberto R.; VERDEN-ZÖLLER, Gerda. *Amar e Brincar: fundamentos esquecidos do humano*. Tradução de Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2004.

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias*. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, Jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Jul. 2013.

MONTEIRO, A.; LEAL, G. B. *Mulher da Luta e dos Direitos*. Brasília: Coleção Brasil 3, 1998.

OLIVEIRA, F. B.; SANT'ANNA, A. S.; VAZ, S. L. *Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, Dez. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122010000600009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 Jun. 2013.

PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEROBELLI, M. P.; SCHMIDT, João Pedro. *Superando a Dicotomia Público/Privado: o comunitário e o público não estatal*. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

PETERSEN, Áurea T. *Discutindo o Uso da Categoria Gênero e as Teorias que Respaldam Estudos de Gênero*. In.: ROSO, A.; MATTOS, F. B.; STREY, M. N. *Gênero por Escrito: saúde, identidade e trabalho*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

PIAZZETA, Naele Ochoa. *O Princípio da Igualdade no Direito Penal brasileiro: uma abordagem de gênero*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

POUGY, Lilia Guimarães. *Saúde e violência de gênero*. In.: ALMEIDA; Suely Souza de. *Violência de Gênero e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

RECK, Janriê Rodrigues; HERMANY, Ricardo. *Conceituação de serviço público e interesse local: imprescindibilidade da participação em nível local*. In.: SCORTEGAGNA, F.; COSTA, M. M. M.; HERMANY, R. *Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas*. Volume II. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

REIS, Jorge R. dos; MELO, Milena Petters. *Imigração e relações interculturais no contexto da globalização: entre igualdade e diversidade, as novas fronteiras da democracia*. In: REIS, Jorge R. dos; LEAL, Rogério G. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

REZENDE, Denis Alcides. *Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense*. In.: Revista Redes. Vol. 15, maio/agosto 2010. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1142/1474>> Acesso em 19 Dez 13.

RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: estudos de antropologia da civilização. Etapas da evolução sócio-cultural*. Petrópolis: Vozes, 1979.

ROANI, Roberto. *Jürgen Habermas. Direitos humanos, soberania do povo e princípio da democracia*. In: CARBONI. Paulo César. (Org.). *Sentido filosófico dos Direitos Humanos*. Leituras do pensamento contemporâneo. Passo Fundo: IFIBE, 2006.

RUBIO, David Sánchez. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Tradução de Clovis Gorcevski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SANTA CRUZ DO SUL. *Plano Plurianual 2010-2013*. Lei nº 5.736, de 04 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.santacruz.rs.gov.br/download/transparencia/outros/Lei\\_5736\\_PPA2010\\_2013.pdf](http://www.santacruz.rs.gov.br/download/transparencia/outros/Lei_5736_PPA2010_2013.pdf)> Acesso em 19 Dez. 2013.

SANTA CRUZ DO SUL. *Plano Plurianual 2014-2017*. Lei nº 6.866, de 23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/download/transparencia/outros/Lei%206.866,%20de%2023%20de%20outubro%20de%202013.pdf>> Acesso em 19 Dez. 2013.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. *A Violência como Dispositivo de Excesso de Poder*. In.: Revista Sociedade & Estado. Brasília: UNB, v. 10, n. 2, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In.: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogério G. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. Educação e Realidade. Porto Alegre: 16 (2), 1990.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOARES, Barbara Musumeci. *Mulheres Invisíveis: violência conjugal e novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Fundamentos políticos da mediação comunitária*. Ijuí: editora Unijui, 2012.

STREY, Marlene Neves. *Violência e Gênero: um casamento que tem tudo para dar certo*. In.: GROSSI; Patrícia Krieger; WERBA, Graziela C. *Violências e Gênero: coisas que a gente não gostaria de saber*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

STREY, Marlene Neves. *Mulher e Trabalho*. In.: ROSO, A.; MATTOS, F. B.; STREY, M. N. *Gênero por Escrito: saúde, identidade e trabalho*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

TELES, Maria Amélia de Almeida; *O que são direitos humanos das mulheres*. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 321, 2006.

TELES, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Melo. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 2003.

THERBORN, Göran. *Sexo e Poder: a família no mundo 1900-2000*. Tradução de Elisabete Dória Bilac. São Paulo: Contexto, 2006.

TOURAINÉ, Alain. *O mundo das mulheres*. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2007.

TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis: Vozes, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. *Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

VENTURA, Deisy. *Monografia jurídica: uma visão prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.