A MILITÂNCIA DE GÊNERO COMO FATOR DE MUDANÇA DO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO[1]

*Natália Monique Atanazio Rosa**

RESUMO

A atuação da militância de gênero na esfera pública no Brasil leva a um questionamento sobre as condições e possibilidades de se implementar políticas de gênero com sucesso, o que requer um entendimento da política nacional. A maneira como essas estratégias precisam ser periodicamente revistas é também um reflexo da estrutura política vigente. O presente trabalho, subsidiado pela análise de estudos acadêmicos, relatórios de pesquisas, documentos de referência nacionais e internacionais e avaliações sobre o gênero de organizações governamentais e não-governamentais, se aterá das dificuldades em se implantar políticas de gênero no Brasil, buscando identificar em que situações esses insucessos estão relacionados aos vícios do costume da política nacional, buscando nortear caminhos aos movimentos de gênero atuantes no Brasil.

Palavras-chave: esfera pública, militância de gênero, políticas sociais.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 60, o feminismo da segunda onda renova as suas discussões, ao afirmar que há muitas formas de se ser mulher, assim como também há muitas

---

*Bacharel em Filosofia pela UFPE.

[1] O objetivo central de todo o texto é identificar até que ponto a esfera pública pode ser transformada pela militância feminista no Brasil. A exposição das conquistas político-jurídicas do feminismo, em períodos compreendidos desde a redemocratização até os dias de hoje, funciona como uma metodologia para separar os seus avanços dos seus problemas ainda persistentes, de modo a diagnosticar o momento em a atuação da militância feminista torna-se estagnada em seu processo de mudança da esfera pública brasileira. Portanto, o corpo do texto está dividido em 3 partes: as duas primeiras referem-se cronologicamente às conquistas à esfera pública pelo feminismo no Brasil. Na primeira parte, as conquistas jurídico-formais dos direitos das mulheres, conforme as pautas feministas; na segunda, a conquista do status político pelo feminismo. A terceira parte aprofunda a crítica expressa na conclusão da

formas de se ser homem, deslocando, portanto, a sua atenção, que antes se debruçava nas diferenças pontuais entre homem e mulher. Surgia na esfera pública, a partir desse momento, a desconstrução dos conceitos de gênero[2]. Os direitos humanos passariam a basear-se nessa desconstrução.

Cabe aqui um breve esclarecimento: "Os Direitos Humanos são universais e naturais. Os direitos do cidadão não são direitos naturais, são direitos criados e devem necessariamente estar especificados num determinado ordenamento jurídico" (BENEVIDES, p. 5)[3]. Os movimentos de gênero, por cobrarem a efetivação da igualdade que por ventura esteja expressa em Constituição (normalmente em fundamentos oriundos de acordos supranacionais) têm a propriedade de ampliar os direitos de cidadania de um país, fazendo com que eles coincidam com os direitos humanos atuais[4].

Apenas na história recente do Brasil (ao longo do governo PT) os problemas de gênero passaram a ser combatidos diretamente pelas instituições políticas. Embora já houvessem conquistado os debates da esfera pública, desde a época em que a ditadura militar estivera prestes a extinguir-se[5], somente anos depois as questões de gênero alçariam um órgão próprio com poder de ministério (Secretaria de Políticas para

---

segunda parte, que é a dificuldade do feminismo em promover a transversalidade de gênero, apesar de seu atual status político.

[2] Que permitiu emergir ao âmbito do político novos atores sociais relacionados ao gênero (LGBTs), bem como as suas perspectivas sociais até então silenciadas, unindo-as às perspectivas das diferentes mulheres (das minorias étnicas, jovens, idosas, de baixa renda, etc).

[3] O nome do autor em parênteses não vem seguido da data de sua publicação, pois site do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, onde o texto foi publicado, não disponibilizado as datas por publicação, mas por "Coleção de Documentos". Confirmar informações na página: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/textos#Direitos Humanos / Cidadania.

[4] Os direitos de cidadão das mulheres não são garantidos somente pelo reconhecimento simbólico e pela distribuição material. A cidadania das mulheres é plenamente garantida quando as construções de gênero são desmanteladas tanto na esfera pública quanto na privada. Essa peculiaridade denuncia uma maior complexidade na garantia desses direitos, motivo pelo qual demanda uma mudança no paradigma político que conforma a esfera pública.

Mulheres). Em suma, pode-se dizer que as discussões de gênero no Brasil estão presentes tanto na esfera do "político" quanto da "política"[6].

No entanto, mesmo a maioria das pautas feministas tendo alcançado oficialmente a esfera pública, muitas delas permanecem com poucos resultados satisfatórios. O enfrentamento à violência doméstica aparece impecável nas diretrizes dos programas e do Pacto oriundos da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), mas os dados empíricos das pesquisas, relatórios e CPMIs apontam uma insuficiência nesse enfrentamento.

Diante desses dados, algumas questões podem ser levantadas: em que medida uma maior visibilidade às questões de gênero, adquirida ao longo do governo PT, foi um resultado significativo da atuação da militância feminista no Brasil? Não seria o social-desenvolvimentismo, consolidado no governo Lula, um projeto essencialmente idealizado para a obtenção da distribuição de renda e diminuição da pobreza, não alçando os problemas de gênero ao plano das necessidades?

É inegável que no Brasil as questões de gênero conseguiram se desvencilhar do plano da filantropia, da moral e da ética, no entanto, se não há uma verdadeira sensibilização da política nacional pelas questões de gênero, o feminismo brasileiro passa pelo risco de estar lidando com uma "aparente conquista" da esfera política. Já foi clarificado na teoria e na práxis política que o formalismo por si só, bem como a

---

[5] As pautas feministas alcançaram a Carta Magna, em 1988.

[6] A expressão "a política" "refere-se ao mundo da política entendido como a organização institucional do Estado e das instituições representativas, tais como partidos políticos, sindicatos, igrejas, associações de classe, entre outras". Já a expressão "o político" é a uma "compreensão teórica segundo a qual a sociedade estaria pulverizada por uma diversidade de situações de conflito e de relações de opressão, onde se evidencia a luta pela igualdade e/ou liberdade em determinados pontos do social, numa clara indicação de que o projeto político moderno elaborado pelo liberalismo falha no propósito de estender, a todos e a todas, tais benefícios". Ver o dossiê "Chantal Mouffe e a filosofia política" de Josadac Bezerra dos Santos, publicado na edição de 30/03/2010 da Revista Cult, número 133, que pode ser acessado através do seguinte link: http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/chantal-mouffe-e-a-filosofia-politica/.

institucionalização, não é garantia plena de direitos, ideia que é endossada em se tratando de Brasil, país que acumula casos de superfaturamento, corrupção e descaso com os instrumentos institucionalizados do aparelho estatal. Portanto, as denúncias do feminismo e as discussões técnicas sobre políticas sociais tornam-se inócuas, se os prismas que sustentam a política nacional são ignorados. O presente trabalho fará uma análise sobre a autonomia política do feminismo no Brasil atual, buscando identificar até que ponto as questões de gênero adquiriram o âmbito da política.

Direitos das mulheres no Brasil: avanços e desafios.

O Brasil, país signatário de tratados e convenções internacionais dos direitos humanos, que asseguram direta ou indiretamente os direitos das mulheres[7], passou a enfatizar a igualdade de gênero nos direitos e garantias fundamentais na carta magna a partir de 1988[8], período posterior aos governos ditatoriais. Era a primeira vez na história do país que a constituição tinha como base o homem, ao invés do Estado. Buscava-se concretizar formalmente uma “constituição cidadã”.

Uma conquista fundamental na Constituição está expressa no item I do artigo 5º “homem e mulher são iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição, e no item XLI do mesmo artigo” (DUARTE, 2004, p. 91). O princípio de igualdade de gênero presente no artigo quinto se reflete em outros artigos e incisos, que servem para que

[7] Dentre os principais acordos assinados pelo Brasil até aquele período da CF-88 estavam a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 21/12/1965, ratificada pelo Brasil em 27/03/1968 e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20/07/1989. Para ver mais acordos internacionais ratificados pelo Brasil, acessar o link: http://www.oitbrasil.org.br/convention.

[8] Os direitos fundamentais que formaram a CF-88 somaram-se aos acordos internacionais dos direitos humanos assinados pelo Brasil antes e depois de sua vigência, ou seja, a vigência da CF-88 significou uma ampliação do catálogo de direitos fundamentais. “O parágrafo 2° do mesmo artigo 5° vai nos dizer que os direitos fundamentais previstos não excluem os outros decorrentes de tratados internacionais” (CAMPOS, p. 119, 2004).

esse princípio seja assegurado materialmente, não somente formalmente. Por exemplo:

> [...] O artigo 7º, XXX, da Constituição Federal, que proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; ou então, o artigo 7º XVIII que dispõe sobre a licença à gestante em período superior à licença- paternidade e, ainda, o artigo 40, parágrafo 1º, III, *a* e *b*, bem como o artigo 201, parágrafo 7º, da Constituição Federal, que dão tratamento diferenciando à mulher, diminuindo o tempo necessário para se aposentar (BARRETO, 2010)[9].

É a partir desse período da nova constituição que são construídas as primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs)[10], que mesmo não promovendo mudanças concretas na condição feminina naquele momento, seria uma primeira experiência de enfrentamento à violência contra a mulher, dentre muitas que levariam a um maior amadurecimento da luta feminista no Brasil, culminando no vigor da Lei 11. 340 (Maria da Penha), em 2006.

Com o exposto até o momento neste tópico, um leigo poderia vir a concluir que a situação da mulher melhorou o suficiente para afirmarmos que a sua situação atual é totalmente diferente daquela encontrada nos anos 80, o que seria uma conclusão divergente da realidade concreta. Apesar do já citado artigo 7º, a diferença de salário entre homens e mulheres, a precarização do trabalho feminino e a dupla jornada de

---

[9] Cabe aqui a ressalva de que se não fosse por estas leis, por inserir-se em uma sociedade historicamente patriarcal, as mulheres não teriam garantida materialmente a isonomia entre homens e mulheres definida pelo item I do artigo 5º da nova constituição. “O raciocínio que orienta a compreensão do princípio da isonomia tem sentido objetivo: aquinhoar igualmente os iguais e desigualmente as situações desiguais”. (BULOS, 2002, p. 79).

[10] Desde então, com São Paulo no pioneirismo dessa criação, percebia-se a necessidade de construir novos padrões de atendimento, com mecanismos de diálogo e articulação para possibilitar a troca de informação e comunicação entre serviços de distintas áreas e Poderes do Estado e assim encaminhar soluções adequadas a cada caso. Palavras como 'acolhimento', 'escuta qualificada', 'humanização', 'sensibilização', dentre outras, começaram, ainda que timidamente, a aparecer com mais frequência no vocabulário da 'máquina'” […]A criação dos 'conselhos da condição feminina', das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, o início da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher e o

trabalho feminina são fatos que persistem nos dias de hoje[11].

Mesmo com o parágrafo 7º do artigo 226, que especifica o direito que todo casal tem a fazer um planejamento familiar, há no Congresso uma bancada religiosa cristã que repudia e veta qualquer iniciativa que envolva controle reprodutivo, por considera-las como iniciativas "contra a vida"[12].

Mesmo que o item I do artigo 5º[13] especifique o fim do pátrio-poder, ao se referir à igualdade de direitos e deveres entre os cônjuges, as estatísticas apontam para uma endêmica violência doméstica contra a mulher no Brasil[14]. Mesmo que o I do artigo 5º tenha se tornado um princípio fundamental da constituição, conforme mostra a pesquisa intitulada "Mapa da Violência: Homicídios de Mulheres, mais de 92 mil mulheres foram assassinadas no Brasil nos últimos trinta anos, 43 mil delas só na última década" (MORAES, OTA, RITA, 2013, p. 7).

Contudo, pode-se concluir que apesar do recorte de gênero ter ajudado a

próprio Sistema Único de Saúde, na década de 1980, são produtos da base social e da acumulação política das lutas anteriores (OLIVEIRA; BARROS, SILVA, p. 30, 2010).

[11] Dados que podem ser comprovados no O progresso das Mulheres no Brasil (2009-2010),relatório produzido pela ONU Mulheres juntamente com a Cepia, que está disponível na internet pelo link: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=108224&tp=1

[12] Em 1° de agosto de 2013, Dilma Roussef sancionou a Lei 12.845/2013, que tramita no Congresso desde 1999. Seu projeto de lei determina que a rede pública, precisa garantir, além do tratamento de lesões físicas e psicológicas, também a "profilaxia da gravidez". Mesmo sem que a palavra "aborto" sequer seja mencionada no projeto, um movimento intitulado Pró-vida, formado por padres e leigos, se opôs, por muito tempo, a esse projeto, por considera-lo favorável ao aborto. Informações na internet podem ser encontradas no blog Luis Nassif Online, por meio deste link: http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/drauzio-varella-levanta-questoes-sobre-o-grupo-pro-vida.

[13] Os preceitos do artigo 5º, inciso I e do artigo 226, parágrafo 5º, são auto-aplicáveis e suficientes para a não recepção, por parte dos legisladores, de todas as normas que instituíam direitos e deveres diferenciados entre cônjuges. Passa a haver uma igualdade não somente entre cônjuges, já que a união estável também passa a ser reconhecida juridicamente.

[14] "Segundo a Pesquisa Nacional de Domicílios – PNAD – Características da Vitimização e Acesso à Justiça, em 2009, no que respeita à autoria da agressão, pessoas desconhecidas foram responsáveis por 39,0% dos casos de agressão, pessoas conhecidas respondem por 36,2%, o cônjuge, 12,2% e parente 8,1%. Somados os percentuais, tem-se que os casos de agressão cometidos por conhecidos, incluindo cônjuges e parentes chega-se ao percentual de 52,5%. Dentre as mulheres agredidas, 25,9% delas foram agredidas por cônjuges ou ex-cônjuge" (MORAES, OTA, RITA, 2013, p. 22-23).

construir a nova constituição brasileira nos anos 80, a ampliação da cidadania se deu muito mais formalmente do que materialmente.

A transversalidade de gênero nas políticas públicas: uma realidade ao alcance do Brasil atual.

Nas primeiras conferências mundiais em que se avaliaram os impactos dos acordos nas desigualdades de gênero, nos anos 90, ficou evidente que houvera poucos avanços no combate às desigualdades de gênero por parte dos países signatários da América Latina, inclusive por parte do Brasil [15]. Uma das principais soluções apresentadas pelos países-membros foi a adoção da transversalidade na formulação e aplicação das leis e políticas públicas de gênero. "Gender mainstreaming" foi uma estratégia proposta na IV conferência mundial das mulheres de Beijing (1995), que significa transversalidade de gênero nas políticas públicas[16].

Depois dessa conferência, a ONU passou a adotar a ideia da transversalidade de gênero em suas propostas, assim como a União Europeia, incluindo-o em seus programas de políticas públicas. Trata-se de uma mudança no paradigma do enfretamento às desigualdades de gênero. Esse novo paradigma é reconhecido pela maneira como as políticas são executadas, abandonando o modelo segmentar de

[15] A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulher, de 1984, foi assinada pelo Brasil nesse mesmo ano. No entanto, o Relatório Nacional Brasileiro sobre seus compromissos para acabar com a discriminação contra as mulher, só foi apresentado em 2003. "O relatório informa que, dentre os países da América Latina, o Brasil é o único que não possui uma legislação específica sobre a violência contra as mulheres [...] No campo das políticas públicas, o relatório demonstra que elas são descontínuas e pouco eficazes" (CAMPOS, p. 120, 2004).

[16] Por transversalidade entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias

políticas sociais, que tendia a negligenciar o fim das desigualdades de gênero, apenas concebendo benefícios isolados e temporários para os grupos contemplados por essas políticas.

Assim, com vistas à promoção da transversalidade de gênero nas políticas sociais, o recorte de gênero passa a ser incluso em todas as políticas sociais, promovendo uma interseccionalidade[17] nas políticas; podendo ainda ser otimizada por meio da intersetorialidade[18].

Se no Brasil atualmente as discussões sobre transversalidade de gênero nas políticas sociais ainda estão em processo de amadurecimento, no período anterior ao governo PT, eram simplesmente impossíveis. No início dos anos 90 já havia uma profunda mobilização internacional por parte dos direitos humanos, em prol da transversalidade de gênero nas políticas públicas, no entanto, no Brasil, bem como acontecia no resto da América Latina, ainda não havia solo fértil suficiente para o fomento dos ideais igualitários de gênero[19].

---

governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (BANDEIRA, p. 5, 2005).

[17] "Trata-se de um conceito que abarca a complexidade da situação de indivíduos e grupos, considerando a coexistência de eixos de subordinação. O pertencimento racial, de gênero, a orientação sexual e a condição de classe, por exemplo, somam-se gerando situações de desigualdade e discriminações mais intensas para determinados grupos sociais. A partir da perspectiva da interseccionalidade, é possível tornar visível a existência ou não de desvantagens produzidas sobre as pessoas em uma sociedade desigual" (HEILBORN, ARAÚJO, BARRETO, P. 40, 2011).

[18] "Compreende a perspectiva de que a gestão das políticas sociais e, consequentemente, dos serviços públicos, deve ser realizada por meio de ações integradas" (HEILBORN, ARAÚJO, BARRETO, P. 39, 2011).

[19] Seguindo as recomendações do Consenso de Washington, o processo de adoção do neoliberalismo começa no mandato de Fernando Collor (1990-1992) e adquire maior profundidade com a reforma no aparelho estatal, promovida nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso[19] (1995-1998 e 1999-2002). Essa reforma consistia no enxugamento do patrimônio e dos serviços sociais do Estado, para garantir o grande capital nacional e internacional. Isso significava que o *welfare state* no Brasil já nascia debilitado, tornando mais distante ainda uma transversalidade de gênero nas políticas sociais. A racionalização do papel do Estado ou o estabelecimento das prioridades de ação só permitiu uma tímida transferência de renda, através de iniciativas que só ganhariam força nos governos petistas, como por exemplo, o Programa Bolsa Escola e o Fundo de Combate à Pobreza. Havia um incentivo à terceirização

As discussões sobre transversalidade de gênero só se tornariam possíveis em 2003, a partir do mandato do presidente Lula[20]. O PT inicia em seu governo a um extenso programa de combate às desigualdades sociais, sobretudo à extrema pobreza e vulnerabilidade de parte da população do país. É nesse período que a CNDM passará a compor a estrutura básica da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que surgia com status de secretaria especial e que mais tarde iria adquirir o status de ministério.

Desde a sua criação, a SPM realizou conferências nacionais com ampla participação dos movimentos feministas, no intuito de definir Planos Nacionais de políticas públicas de gênero (PNPM I, PNPM II, PNPM; 2004-2008, 2008-2011, 2011-2015, respectivamente). A partir de então, verifica-se, no Brasil, um processo gradual de incorporação das temáticas de gênero na agenda governamental com a colaboração da sociedade civil, seja no nível nacional, com a SPM, seja no âmbito local, com a institucionalização das coordenadorias e secretarias estaduais e municipais.

Mesmo com a institucionalização do feminismo, o processo de implementação da transversalidade de gênero nas políticas sociais é deveras complexo, pois além de passar a enfrentar os mesmos obstáculos que qualquer outra causa institucionalizada, como a arena política, há também os problemas que a própria transversalidade de

---

e empenho filantrópico no oferecimento desses serviços. Mais informações sobre o governo Lula encontradas no módulo IV (p. 43) da Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, publicadas pela CEPSC e pela SPM).

[20] Para o movimento feminista, o mandato de FHC significou um grande retrocesso. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que nos anos 80 havia fomentado uma intensa atuação junto à Assembléia Constituinte e à sociedade civil, promovendo importantes avanços na CF-88, tornou-se um órgão sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio, tendo as suas funções esvaziadas. Haja vista que o principal objetivo do CNDM era a criação de políticas públicas que visam assegurar a igualdade de direitos das mulheres, conclui-se que as políticas sociais naquele período estavam muito aquém de uma discussão sobre transversalidade de gênero. (Mais informações sobre o governo Lula encontradas no módulo IV (p. 43) da Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, publicadas pela

gênero encerra. A transversalidade de gênero significa essencialmente a desconstrução dos padrões de gênero que inferiorizam as mulheres na sociedade. Seu sentido e significado, portanto, detém uma maior subjetividade delimitativa, que a análise quantitativa nem sempre demonstra, como é o caso das políticas sociais distributivas. Pode haver um grande número de beneficiárias em uma determinada política social, sem que, no entanto, isso signifique que esteja sendo promovida uma desconstrução dos padrões de gênero[21].

A insuficiência nas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher: um problema de ordem política.

O tema da transversalidade de gênero engloba uma gama de políticas sociais, motivo pelo qual a sua delimitação demandaria um espaço que este artigo não dispõe. Portanto, as atenções em respeito à transversalidade de gênero estarão voltadas à violência contra as mulheres, problema amplamente veiculado no Brasil, além de ser uma área que já dispõe de um grande número de relatórios e pesquisas. A presente crítica à transversalidade de gênero no Brasil se debruçará nos relatórios sobre as condições em que se dá o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, um dos tipos de violência contra a mulher analisados pela CPMI de 2012, trabalho publicado em junho de 2013.

Sabe-se que até 2012, muitas alterações institucionais e legais ocorreram no país, no que concerne às políticas de enfrentamento às violências contra as mulheres.

CEPSC e pela SPM).

[21] Um exemplo de discussão complexa sobre transversalidade de gênero em políticas sociais no Brasil é as repercussões do Bolsa Família sobre o papel social das mulheres, enquanto programa que prioriza como beneficiárias as mulheres pobres. O programa Bolsa Família (PBF) é incisivo na diminuição da vulnerabilidade das famílias pobres, ao mesmo tempo em que incentiva a quebra do ciclo de pobreza, por estimular que jovens em idade escolar frequentem a escola. No entanto, o impacto dessa política na vida das mães desses jovens é duvidoso.

Destacam-se a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003), o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra Mulheres (2007) e a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). No entanto, ao fazer um comparativo entre duas pesquisas realizadas pelo instituto Perseu Abramo, uma em 2001 e outra em 2010, a CPMI demonstra que "na comparação entre as duas pesquisas, em um intervalo de dez anos não houve alteração relevante nos padrões de violência sofridos pelas mulheres brasileiras. Observa-se ainda, uma grande subnotificação da violência, pois apenas um terço das mulheres reporta à violência sofrida às autoridades públicas" (MORAES, OTA, RITA, p. 21-22, 2013).

Para entender esse problema endêmico, relatórios foram feitos baseados em dados repassados pela SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres) e diligências promovidas por esta CPMI, em todos os estados nacionais, para averiguar as condições dos serviços e instrumentos públicos[22] que devem atuar conjuntamente no enfrentamento à violência contra a mulher.

A seguir, serão pontuadas algumas das principais deficiências encontradas na análise do Sistema de Justiça e aplicação da Lei Maria da Penha:

A CPMI chegou à conclusão de que as *Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs)*[23] são o reflexo da falta de investimento na segurança pública dos estados, "acarretando em poucos recursos financeiros, na insuficiência de

[22] Centros de atendimento integral e multidisciplinar, casas-abrigo, delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e médico-legal especializados no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, centros de educação e reabilitação para agressores e os juizados especializados de violência doméstica, entre outros, criados conforme o art. 35 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), para que funcionem como uma rede intersetorial e interdisciplinar, no intuito de promover uma transversalidade no combate à violência contra a mulher.

[23] Com relação à igualdade de direitos entre os diferentes grupos étnicos femininos, um dos objetivos das pautas feministas, a CPMI referiu o encaminhamentos de dados desagregados por poucos estados, enquanto os Dossiês dos Movimentos de mulheres ressaltam a maior vulnerabilidade das mulheres negras, indígenas, ribeirinhas, pomeranas, rurais que não apenas são mais vitimizadas, mas têm maior dificuldade de acessarem os serviços públicos.

servidores e na necessidade de concurso público para completar o quadro, que, aliado aos baixos salários contribuem para o abandono da profissão e o sucateamento das delegacias" (MORAES, OTA, RITA, p. 49, 2013).

IMLs "são poucos referidos como integrantes da rede de atendimento, provavelmente por causa das suas péssimas condições higiênicas e de instalações, amplamente detalhada no relatório" (MORAES, OTA, RITA, p. 52, 2013).

Nos *Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*[24] ainda não houve uma a compreensão necessária de que a violência contra mulheres não é mais aceita socialmente, o que é diagnosticado pela inadequada da prestação de serviço jurisdicional[25], que deveria ser realizada pelas varas e juizados especializados, enquanto o que se observa é que "os Tribunais de Justiça, em todos os estados visitados, não dão a devida atenção à Lei Maria da Penha e não priorizam, nos orçamentos, a instalação de juizados e varas nem nas capitais nem no interior" (MORAES, OTA, RITA, p. 53-54, 2013).

Promotoria da mulher, conforme verificado pela CPMI são muito poucas as promotorias da mulher no âmbito do Ministério Público. Em geral, a sua existência está condicionada ao Juizado ou à Vara.

A CPMI ainda encontrou problemas no cumprimento da *notificação da violência*

[24] Com relação a aplicação da Lei Maria da Penha a CPMI constatou que a grande maioria dos Juizados ou Varas tem apenas a competência criminal, desvirtuando o previsto na Lei Maria da Penha[24]. Essa falta de interdisciplinaridade influencia também no descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal que afastou os institutos despenalizantes previstos na Lei 0.9099/1995, como foi constatada pela CPMI em várias comarcas do interior do país (Ver Página 54-55 da CPMI.).

[25] A CPMI constatou um excesso de processos ou de procedimentos sem compatível o número de serventuários o que tem prejudicado "a prestação da atividade jurisdicional, a impossibilidade de cumprimento do prazo legal para análise das medidas protetivas de urgência, além do estresse provocado pelo excesso de trabalho dos magistrados/as e dos servidores/as" (MORAES, OTA, RITA, p. 21-22, 53).

doméstica e sexual[26] e da *Lei 11.108/200586 (Lei do Acompanhante)*[27]. Foi verificado que "a notificação ainda é muito baixa e há estados em que muitos municípios não notificaram um caso sequer" (MORAES, OTA, RITA, p. 61-62, 2013), o que reforça o papel do Ministério da Saúde em parceria com os estados na capacitação de profissionais, visando incluir a notificação entre suas atividades. No que se refere à Lei do Acompanhante, a CPMI constatou que "a rede privada de saúde tem interpretado restritivamente sua abrangência apenas ao sistema público de saúde" (MORAES, OTA, RITA, p. 61-62, 2013). No entanto, a Lei do Acompanhante deve ser lida em conjunto com a Lei 8.080/2005 e com a Constituição Federal, mas a ausência de punição em caso de descumprimento fragiliza a legislação.

As outras instâncias que não apresentaram a totalidade dos requisitos para um bom funcionamento foram aquelas referentes à perspectiva das respostas multisetorias à violência, que extrapola o aspecto repressivo: o Sistema de Assistência Psicossocial e Sistema de Saúde, constituídos, respectivamente, pelos *Centros de Referência da Mulher*, as *Casas-Abrigo*, os *Serviços de Atendimento à violência sexual e ao abortamento legal*. Essas instâncias necessitam de verbas suficientes para adquirir recursos materiais e tecnológicos, bem como espaços físicos adequados. A distância dos demais serviços, o desconhecimento da existência desses espaços pelas mulheres, faz com que haja pouco deles, o que contrasta com o número de registros policiais e necessidade de retorno das mulheres.

Uma das principais causas para toda a deficiência no enfrentamento à violência contra a mulher apontada por esta CPMI foi a de que não há como executar essa

[26] "Instituída pela Lei 10.778/2003 obriga a todo o serviço de saúde público e privado, a notificar toda e qualquer violência sofrida pelas mulheres que procuram os serviços de saúde" (MORAES, OTA, RITA, p. 61-62, 2013).
[27] "Que garante o direito à parturiente de ter um acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto não vem sendo cumprida" (MORAES, OTA, RITA, p. 61-62, 2013).

política de enfrentamento sem recursos substanciais que possam estruturar a rede de forma integral[28].

A CPMI analisou que nos primeiros anos de existência da SPM (2003-2005) a captação dos recursos era mínima, o que reforçava o seu status de assessoria. Os aumentos reais do orçamento coincidem com a vigência do I e do II PNPM e, principalmente, após o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que praticamente triplicou os recursos de 2006 para 2007, fatos que aproximaram mais a Secretaria do status de ministério. Entretanto, mesmo que as conferências nacionais tenham concedido um espaço para a evolução nas discussões sobre os problemas de gênero, resultando em políticas de gênero mais assertivas e transversais para o gênero (ao menos no papel), o orçamento disponibilizado para efetivar essas inovações nunca é suficiente[29].

Com base nos dados expostos, pode-se inferir que embora obstáculos estruturais e burocráticos no Brasil contribuam para uma ineficiência no enfrentamento à violência contra a mulher, relatórios da CPMI[30] e do CFMEA[31] terem constatem problemas referentes ao modelo técnico orçamentário brasileiro, trata-se de um problema de ordem essencialmente política. Isso porque o baixo orçamento destinado à

[28] Chegou-se a essa conclusão por meio de uma análise do número de recursos que a Secretaria de Políticas para as Mulheres repassa a todos os estados, com os quais são feitos os convênios. (Ver página 69 da CPMI da Violência contra Mulher).

[29] Para citar um exemplo, ficou decido nos planos nacionais que os repasses de recursos do Estado para os poderes locais deveriam ser direcionados ao interior, porém como o orçamento da Secretária de Políticas para a Mulher ainda é pouco, os serviços de enfretamento à violência contra a mulher continuam concentrando-se nas capitais (Ver página 69 da CPMI da Violência contra Mulher).

[30] A CPMI analisa os problemas técnicos orçamentários no seu item 4.8 “Análise do planejamento orçamentário e da execução dos programas e ações de combate à violência contra a mulher” que dificultam o monitoramento e avaliação das políticas sociais (p. 92).

[31] Em sua mais recente publicação Metodologia do Orçamento Mulher (este material é acessível pela internet, encontrado com este título), o CFEMEA procura saídas para que haja um monitoramento e avaliação das politicas de gênero, a despeito dos problemas técnicos orçamentários.

SPM enquanto instância ministerial, e que é retirado do Orçamento Geral da União[32], é reflexo do seu grau de imposição perante aos outros ministérios, durante as disputas por recursos financeiros para políticas.

Considerações finais

A criação da SPM não proveio de uma decisão meramente vertical, pois a sua institucionalização foi a consolidação dos anseios de movimentos feministas atuantes por mais de 30 anos. Além do mais, o próprio partido cujo governo a tornou possível (o PT) possui em seu legado uma história de luta feminista junto a esses antigos movimentos sociais (BORBA, FARIA, GODINHO, 1998). Mas, assim como qualquer causa que se institucionaliza, a SPM tem uma tendência a perder a sua legitimidade popular, enquanto instância representativa. Isso porque a soberania delegada a uma instância representativa geralmente encontra dificuldades em manter-se legitima dentro do sistema representativo político, já que nele o espaço político resume-se a transações entre os interesses colidentes dos diversos grupos sociais, havendo uma desconexão dos propósitos iniciais.

Mesmo que SPM promova conferências nacionais, abrindo espaço para a participação democrática dos movimentos feministas nas decisões sobre políticas de gênero, o ultimato para a implementação das políticas de gênero não é dado pelos participantes das conferências, porque depende da quantidade de recursos captada pelo ministério encarregado (SPM), durante negociatas com os outros ministérios. Tais negociatas a portas fechadas não garantem o que foi decidido democraticamente nas

[32] O orçamento da União, embora seja de um viés técnico, desde a sua concepção até o momento da disputa entre ministérios pela sua divisão, tem um caráter eminentemente político. É por meio dele que as decisões ganham materialidade e, portanto, em seu corpo estão inscritas as ações que possivelmente tornarão as decisões ministeriais efetivas.

conferências promovidas pela SPM, tampouco são imparciais. Analisar o paradigma histórico atual do Brasil pode trazer à tona o foco dos interesses políticos.

O modelo de sociedade[33] que vem sendo consolidado no Brasil se baseia no paradigma de que só é considerado real o desenvolvimento em que estiver implicada a questão social, o que direciona os esforços políticos à promoção da distribuição de renda. Com parte da população vivendo em condições sociais precárias, o modelo social-desenvolvimentista no Brasil foi construído com base em um extenso programa de combate à pobreza e vulnerabilidade, tornando este um dos principais focos de interesses ministeriais.

É inegável o espaço que o feminismo potencialmente encontra no modelo de sociedade atual no Brasil, por se tratar de uma causa em prol da luta contra as desigualdades, o que se comprova com a popularidade da política de adoção do recorte de gênero em políticas sociais, amplamente assimilada em outros ministérios[34]. No entanto, esses outros órgãos ministeriais nem sempre correspondem aos objetivos de transversalidade de gênero, o que reforça a necessidade de uma maior autonomia da SPM[35].

Conclui-se que houve um amadurecimento no combate às desigualdades de

[33] Ver sobre o novo modelo de sociedade na página 20 do livro Imobilismo em Movimento, de Marcos Nobre.

[34] Há mecanismos institucionalizados voltados às mulheres nos Ministérios da Saúde (MS), do Desenvolvimento Social (MDA), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME), do Trabalho e do Emprego (TEM), na Funai e no Banco do Brasil.

[35] A CPMI da violência contra a mulher menciona a existência de mecanismos dentro de outros ministérios (que não a SMP) com atividades voltadas às mulheres, sem, no entanto, promover a transversalidade de gênero. Um exemplo disso são os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS que o Ministério do Desenvolvimento Social oferta aos estados, no intuito de cumprir a política transversal. Os serviços desses Centros de Referência não garante o atendimento integral à mulher em situação de violência, o que acaba sendo um obstáculo ao enfrentamento desse tipo de violência. Isso porque alguns estados têm deixado de firmar convênio com a Secretária da Mulher, para implantar Centros de Referência conveniados pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

classe no Brasil, comprovada pela vultosa quantidade de programas implantados para esse fim ao longo dos anos, mas ainda é incipiente o combate às desigualdades de gênero. A institucionalização de mecanismos voltados às mulheres, dentro de outros ministérios, não garante a transversalidade de gênero. Isso porque essa transversalidade deve ser buscada como um fim em si mesmo, não como uma concessão dentro de programas predominantemente distributivos. A eficiência de uma política transversal não pode ser medida somente em números, consciência nem sempre presente nos programas distributivos. É necessário fortalecer a Secretária da Mulher, por meio de uma reforma técnica orçamentária e da criação de um novo paradigma social (incluso o gênero), que permita à sociedade acompanhar as políticas sociais, revitalizando os canais de atuação da militância feminista como agente transformador da esfera pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. CEPAL, SPM. Brasília. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_publ_lourdes_bandeira.pdf>>. Acesso em: 15/10/2013, 2005.

BARRETO, Cristina Teixeira. Carta de 1988 contra discriminação. In *Consultor Jurídico*. Disponível na internet: <<http://www.conjur.com.br/2010-nov-05/constituicao-1988-marco-discriminacao-familia-contemporanea>>. Acesso em: 25/05/2014, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e Direitos Humanos. In *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*. Disponível na internet: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos>>. Acesso em: 30/04/2014, Banco de textos publicados 13/05/2013-30/09/2014.

BORBA, Ângela; FARIA, Nalu; GODINHO, Tatau. Mulher e Politica: Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. 1. Ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1998.

BULOS, Uadi Lammego. Constituição Federal anotada**.** São Paulo: Saraiva. P. 79. 2002.

CAMPOS, Carmem Hein de. Mulheres e direitos humanos. In: FONSECA, Cláudia; JR, Veriano Terto; Alves, Caleb Farias. Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos. 1. Ed. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andreia. Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça / GGP-GeR: Módulo IV. Rio de Janeiro: CEPSC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

_____. Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça / GGP-GeR: Módulo V. Rio de Janeiro: CEPSC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Jô; OTA, Keiko; RITA, Ana. Relatório Final. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Brasília. Disponível na internet: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=130748&tp=1>. Acesso em: 12/06/2014, 2013.

NOBRE, Marcos.*Imobilismo em movimento*: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Guacira Cesar de; BARROS, Ivônio; SILVA, Maria Helena de Souza da. Trilhas Feministas na Gestão Pública. CFEMEA. 1. Ed. Distrito Federal: 2010. p. 30. Disponível na internet: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/trilhas_feministas_livro.pdf>. Acesso em: 23/04/2014.