

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO

GEORGIA LEMOS AKEL

**As Conferências de Políticas para as Mulheres e a Construção de uma Política Nacional
de Combate à Violência Contra a Mulher**

ARARAQUARA

2017

GEORGIA LEMOS AKEL

**As Conferências de Políticas para as Mulheres e a
Construção de uma Política Nacional de Combate à
Violência Contra a Mulher**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Araraquara

2017

Akel, Georgia

As Conferências de Políticas para as Mulheres e a
Construção de uma Política Nacional de Combate à
Violência Contra a Mulher / Georgia Akel – 2017
114 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)

Orientador: Carla Gandini Giani Marteli

1. Conferências Nacionais de Políticas para as
Mulheres. 2. Secretaria de Políticas para as
Mulheres. 3. Políticas Públicas. 4. Violência contra
a mulher. 5. Efetividade. I. Título.

GEORGIA LEMOS AKEL

As Conferências de Políticas para as Mulheres e a Construção de uma Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Data da qualificação: 04/07/2017

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Membro Titular: Profa. Dra. Patrícia Olsen

Membro Titular: Profa. Dra. Renata Medeiros Paoliello

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos aqueles de se fizeram presentes nesses anos de minha vida, por todo incentivo e apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, por estar sempre ao meu lado torcendo por mim. Ela que assim como meu namorado e meus amigos, viu em mim o potencial de vencer as adversidades durante esses anos de mestrado.

A meu pai e irmão, bem como meus queridos avós, que longe de entender o que os sacrifícios que um mestrado impunha, entenderam meus afastamentos e torciam com cada vitória.

Aos meus amigos queridos de Campinas, Kelly, Maria Elisa, Marcelo, Thuany, por compartilharem comigo suas angústias e sorrisos. Por sempre me ouvirem e me acolherem. Cresci muito ao longo desses anos ao lado de vocês, que sorte a minha!

À Laura e a Letícia, por dividirem comigo esses dois anos muito intensos e compartilharem as dúvidas, problemas e desafios que esse período impõe.

À minha madrinha, sempre orgulhosa de ter mais uma mestra na família. Obrigada por me apoiar, rezar e torcer por mim.

Ao meu namorado Bernardo, que não me deixou desistir e me deu forças quando eu fraquejei. Obrigada por seu meu porto seguro.

Por fim, à minha orientadora que acreditou em mim e me estendeu a mão no momento em que mais precisei. Aprendi muito nesses meses em que ficamos juntas.

"Libertei mil escravos. Poderia ter libertado outros mil se eles soubessem que eram escravos" (Tubman, Harriet)

Resumo

Esta dissertação visa discutir a efetividade das Conferências Nacionais de Política para as Mulher para a construção de uma Política Nacional de Combate à Violência contra a Mulher e para a reafirmação da mulher como um sujeito de direitos. Para tanto, apresenta um balanço das políticas adotadas pela SPM no combate à violência contra a mulher e a entrada do que é proposto nas Conferências nos Planos Plurianuais dos ministérios do governo federal. Como metodologia, serão usados os documentos do site oficial da Secretaria de Políticas para as Mulheres, através de uma comparação com o que aparece nos textos-base das Conferências, os discursos presentes nas Conferências, nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e o que efetivamente foi implementado, visando mostrar o papel das Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres na construção de uma política nacional de combate à violência. A pesquisa realizada mostrou uma baixa influência da SPM, a principal responsável pela execução das propostas advindas das conferências, em outros ministérios e nos governos estaduais e municipais.

Palavras – chave: Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres, políticas públicas, violência contra à mulher, efetividade.

Abstract

This dissertation aims to discuss the effectiveness of the Women's Conferences - as a means of building a National Policy to Combat Violence against Women and reaffirming women as a subject of rights. Therefore, it presents a balance of the policies adopted by SPM in the fight against violence towards women and the entry of what is proposed in the Conferences in the multiannual plans of the ministries of the Federal Government. As a methodology, the documents present on the official website of the Secretariat on Policies for Women have been used, through a comparison with what appears in the basic texts of the Conferences, the speeches present in the Conferences, in the National Plans of Policies for Women and, what was effectively implemented in order to discover the effectiveness of the Conferences on Public Policies for Women in the Construction of a National Policy to Combat Violence. The research carried out showed a low influence of PMS, the main responsible for the implementation of conferences' claims, in other ministries and in the state and municipal governments.

Key- words: National Conferences, Secretariat on Policies for Women, public policies, violence against woman, effectiveness

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC Paulista	Conglomerado urbano composto pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
AI-5	Ato Institucional N° 5
AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CEPIA	Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação
CMB	Confederação de Mulheres do Brasil
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM	Comitê Latino Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

CONAMI	Conselho Nacional das Mulheres Indígenas
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DDMS	Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher
DEAMs	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
FBPF	Federação Brasileira pelo Progresso Feminino
FGPS	Fórum Governamental de Participação Social
JECrim	Juizados Especiais Criminais
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IML	Instituto Médico Legal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBL	Liga Brasileira de Lésbicas
MAMA	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ	Ministério da Justiça
MMM	Marcha Mundial de Mulheres
MS	Ministério da Saúde
OPM	Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres
PDS	Partido Democrático Social
PF	Polícia Federal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAMPE	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PT	Partido dos Trabalhadores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais

ONU	Organização das Nações Unidas
SAIAT	Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas
SEDH	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SNAS	Secretaria Nacional da Articulação Social
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
REM/Mercosul	Reunião Especializada da Mulher do Mercosul
RNFS	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos
UF	Unidade da Federação
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

SUMÁRIO

Introdução	15
Capítulo 1 Algumas considerações sobre o feminismo no Brasil	18
1.1 O feminismo e o período ditatorial	19
1.2 O feminismo e o Estado democrático	37
Capítulo 2 As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres	48
2.1 A Estrutura da I Conferência de Políticas para as Mulheres	49
2.1.2 O texto-base da I Conferência	51
2.1.3 A I Conferência	53
2.1.4 O I Plano Nacional	58
2.1.5 Comparação dos 3 documentos	61
2.2 A Estrutura da II Conferência	61
2.2.1 O texto-base da II Conferência	62
2.2.2 A II Conferência	63
2.2.3 O II PNPM	70
2.2.4 Comparação dos 3 documentos	74
2.3.1 A Estrutura da III Conferência	74
2.3.2 O texto-base da III Conferência	75
2.3.3 A III Conferência	77
2.3.4 O III PNPM	86
2.3.5 Comparação dos 3 documentos	90
Capítulo 3 A Efetividade das Conferências de Políticas Para as Mulheres	91
3.1 Análise de efetividade na I CNPM - Avaliação, proposição e agenda	95
3.2 Análise de efetividade na II CNPM - Avaliação, proposição e agenda	101
3.3 Análise de efetividade na III CNPM - Avaliação, proposição e agenda	106

Capítulo 4- Considerações finais	109
Referências Bibliográficas	111

INTRODUÇÃO

A história do movimento feminista no Brasil é marcada por momentos de afastamento e de aproximação com relação ao Estado, mas seu papel no que diz respeito à afirmação dos direitos da mulher junto aos órgãos do Estado é notável. O ano de 2003 é palco da aproximação mais recente com a criação da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), no governo do presidente Lula (2003-2010), com o status de Secretaria, transferindo-se lhe o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)¹. É considerada como parte do compromisso assumido pelo governo federal em promover a igualdade de gênero e de raça no país, orientando suas ações com base nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, criados a partir das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, as quais são precedidas por encontros em níveis estaduais e municipais. As Conferências Nacionais ganharam força no país durante os governos Lula e possibilitaram a participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas e de planos de governo.

Dentre os temas trabalhados pela SPM, a questão da violência se destaca, pois, é um problema capaz de atingir a todas as mulheres, não importando classe ou raça. As mulheres estão sujeitas a situações de violência igual aos homens, mas também à violência de gênero, que as atinge, principalmente, dentro de casa. É um tema antigo, que passou a ser visto como crime, mas que ainda enfrenta obstáculos no seu combate. Segundo a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - "Convenção de Belém do Pará" – a violência contra a mulher é fruto da relação desigual de poder entre homens e mulheres, e “constitui uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente à mulher o reconhecimento, gozo e exercício de tais direitos e liberdades” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1994). Quando o feminismo surgiu no Brasil, as mulheres ainda eram vistas como propriedade dos homens, sendo sua integridade física e mental secundária em relação a deles. Tal fato justificava a tese de “legítima defesa da honra”.

¹ Até então, o CNDM estava submetido ao Ministério da Justiça. O CNDM foi criado para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>> acesso em: 23 de jun.2016

Em pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2001², chegou-se ao número de uma brasileira espancada a cada 15 segundos. A Constituição Brasileira de 1988 afirmou pela primeira vez que homens e mulheres eram iguais em direitos e deveres, mas o direito a integridade física e psicológica das mulheres ainda não era garantido. Porém, durante os discursos apresentados nas Conferências Nacionais dos Direitos da Mulher, nota-se que o governo e a sociedade sabem que esse direito ainda precisa ser melhor consolidado. Medidas são necessárias para garanti-lo e estão dentre as principais medidas supostamente resultantes das Conferências organizadas pela SPM: Lei Maria da Penha, Disque 180, Casa da Mulher Brasileira e Lei do Femicídio.

Esta dissertação visa discutir a efetividade das Conferências da Mulher como um meio de construção de uma Política Nacional de Combate à Violência contra a Mulher e da reafirmação da mulher como um sujeito de direitos, como dona da própria vida e do próprio corpo. Com esse objetivo, o Capítulo 1 introduz o tema do movimento feminista e como este atuou influenciando a mudança de mentalidade da sociedade, desde o voto feminino, passando pelo período ditatorial, pela criação da Constituição de 1988, pela criação de leis e organismos institucionais para mulheres, como os CECF e o CNDM, até chegar na criação da SPM. Este capítulo procura mostrar como o Estado e a sociedade foram se transformando e influenciando a mudança um do outro, abrindo espaço para se pensar os direitos das mulheres.

No Capítulo 2, foram trabalhados documentos relativos a cada uma das três conferências nacionais de políticas para as mulheres, que ocorreram enquanto a SPM possuía status de ministério. Inicia-se com uma pequena apresentação do que são as conferências e como elas foram se espalhando pelo Brasil após a Constituição de 1988, mas principalmente no governo Lula. Constituindo-se como espaços de participação e de deliberação de políticas públicas, nos quais o governo e sociedade civil se encontram para discutir e deliberar acerca de um tema específico. Tais conferências foram anunciadas como parte de um programa do governo para desenvolver a igualdade de raça e gênero no país. A cada ano, as CNPM agregaram um maior número de participantes e foram desenvolvendo métodos de se organizar e fiscalizar o que é encaminhado para o governo.

Por fim, no Capítulo 3 faz-se uma análise do que foi proposto pela SPM e do que foi colocado em prática, buscando medir a efetividade de suas ações. Isto será feito a partir de uma

² Venturi, G., Recaman, M., Oliveira, S. (orgs). A mulher brasileira nos espaços públicos e privado. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

análise do que as conferências de políticas para as mulheres se propuseram fazer, com o que foi colocado em prática durante suas etapas. Em seguida, através de uma intensa busca nos planos plurianuais lançados no período e na base de dados da SPM, a pesquisa examina quais medidas foram implantadas e quais estruturas foram aprimoradas.

Em termos metodológicos, realizou-se, num primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica sobre o tema em pauta. Em seguida, passou-se ao trabalho de pesquisa documental a partir dos documentos disponibilizados no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres – os texto-base das conferências, suas atas e os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Bem como os Planos Plurianuais do governo federal disponíveis no site do Ministério do Planejamento.

Como atualmente estão indisponíveis para consulta os dados levantados pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas, este trabalho espera ser uma contribuição para a recuperação de parte da análise da efetividade dos PNPM.

Capítulo 1- Algumas considerações sobre o feminismo no Brasil

Até os dias de hoje, teóricos da ciência política ressaltam a dificuldade em se definir o que é um movimento social. No verbete escrito por Gianfranco Pasquino para o *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio (*et al.*), são expostas as diversas teorias e interpretações acerca dos movimentos sociais, no que tange a sua organização, motivação e ação social das pessoas dentro de um grupo. O que os autores destacam como ponto chave, comum na maioria das teorias, é a transformação que causam nas pessoas que dele participam e seu caráter de tentar definir as formas de ação social e mudar seus resultados com base em um conjunto de valores comuns. De acordo com Touraine (1989), a ação coletiva dos movimentos sociais se fortalece ao se basear nos valores comuns e no sentimento de solidariedade entre seus participantes.

Alberto Melucci (1991) e Francesco Alberoni (1989) diferenciam fenômenos coletivos de grupo e fenômenos de agregado. Os primeiros seriam formados por agrupamento de indivíduos atomizados que se reconhecem nas suas necessidades mais imediatas, como greves ou moda, mas que não possuem um sentimento de solidariedade que os defina enquanto atores coletivos. O segundo tipo de fenômeno, tem um maior caráter de identificação pois há a formação de uma identidade coletiva e de uma sensação de pertencimento, o que reflete em um caráter duradouro. Os movimentos sociais se enquadram nesse segundo tipo, sendo definidos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural nos quais a população se organiza, de distintas maneiras, para propagar suas demandas (GOHN, 2008).

A partir da década de 70, iniciam-se novos modelos de movimentos sociais, agora não mais ligados à definição original. A esfera produtiva deixa de ser a única a caracterizar o que é um movimento social, mas ainda assim, sua definição, segundo Ana Maria Doimo (1995), está ligada ao objetivo de alterar a lógica capitalista. Só que, a partir de então, na esfera da cultura, apresentando um caráter metapolítico e sendo chamados “novos movimentos sociais”. Dentre eles a autora cita, com base em Alain Touraine (1981), os movimentos de gênero, pacifistas, ecológicos e nacionalistas. Nos países centrais, as demandas básicas para a sobrevivência já haviam sido atendidas, permitindo que novas demandas, não ligadas ao Estado, surgissem. No caso dos países periféricos, havia muito o que se pedir ao Estado.

Como um movimento social surge em resposta ao contexto social e político em que está inserido e a resposta ou o silêncio do Estado em relação a ele vai o modificando e vice-versa, o objetivo deste capítulo é apresentar a trajetória do movimento feminista brasileiro e as

mudanças na sociedade no que diz respeito à situação feminina. Trata-se de um capítulo eminentemente descritivo, baseado na reconstrução da trajetória do feminismo por meio de uma intensa revisão bibliográfica histórica do contexto político e social brasileiro.

1.1 O feminismo e o período ditatorial

O surgimento do feminismo, chamado de a primeira onda do movimento feminista, não é unânime entre as pesquisadoras. A hipótese mais aceita seria a que no primeiro momento, o feminismo seria ligado à luta pelo voto feminino, restringindo-se a questão da participação política. (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009).³ Não que antes dos movimentos sufragistas as mulheres não se organizassem, mas se organizavam em torno da causa operária ou eram vozes solitárias que buscavam, sem sucesso, eco na sociedade. De acordo com Celi Pinto (2010), esse primeiro momento teria seu início com a luta pelo sufrágio feminino, no final do século XIX, inicialmente na Inglaterra, espalhando-se por outros países do mundo. De acordo com Alves e Pitanguy (1981), essa luta durou 70 anos na Inglaterra e nos Estados Unidos. No contexto norte-americano, a luta abolicionista fermentou a luta das mulheres. Em 1848, ocorre a Convenção de Seneca Falls, em Nova York, um encontro pioneiro sobre direitos das mulheres. O grupo reunido em Seneca Falls provinha fundamentalmente dos círculos abolicionistas. Em tal convenção, foi lida a conhecida *Declaration of Rights and Sentiments*, ou Declaração dos Direitos e Sentimentos, que abordava as desigualdades entre os gêneros, clamando, dentre outras coisas, por iguais oportunidades de estudos e pelo sufrágio feminino⁴. Inspirada pela Declaração de Independência dos Estados Unidos, denunciava as muitas restrições que eram impostas às mulheres, principalmente no campo político, e reivindicava que os princípios contidos em tal declaração também fossem válidos para as mulheres. A partir dela, uma série de outras convenções pelos direitos da mulher espalharam as ideias feministas pelo país.

No contexto britânico, o liberalismo e o feminismo dialogam, porém, o primeiro limita a igualdade entre homens e mulheres ao âmbito meramente formal. O liberalismo dava ênfase

³ Costa e Sardenberg (2008) apontam também a existência do feminismo socialista, que acreditava “que à medida que lutassem por uma sociedade sem classes sociais, estariam também lutando por uma sociedade sem barreiras, sem desigualdades no que tange às outras categorias classificatórias como sexo, raça, idade etc.” (Costa e Sardenberg, 2008, p27)

⁴ Ohio History Central, First Women's Rights Movement. Disponível em: <http://www.ohiohistorycentral.org/w/First_Women's_Rights_Movement?rec=566>. Acesso em 06 de novembro de 2016

à igualdade perante o Estado, deixando de lado a opressão feminina no âmbito doméstico. Em 1865, um dos pilares do liberalismo, John Stuart Mill, propõe um projeto de lei que permite o voto feminino. Como não obtêm sucesso, as mulheres se organizam para tentar mobilizar a opinião pública e pressionar os parlamentares. Neste período, o grupo Women's Social and Political Union é criado. As mulheres se dividiam em grupos, dentre eles o das sufragettes que, de acordo com Alves e Pitanguy (1981), iniciam uma reação mais radical e “passam a efetuar danos à propriedade e bens materiais como forma de chamar a atenção para a causa.” (ALVES E PITANGUY, 1981, p 46).

No caso brasileiro, Bertha Lutz inicia a luta pelo voto feminino em 1919, fundando a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, que futuramente se tornaria Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) - a primeira entidade de mulheres a nível nacional. Esse grupo agia pressionando congressistas. Em 1927, com o governador do Rio Grande do Norte permitindo o voto das mulheres neste estado, a mobilização se acende pelo país, mas só em 1946 o direito de votar é garantido a todas as mulheres. Apesar de pressionar pela inclusão da mulher na política, esse primeiro movimento não questionava os papéis tradicionais das mulheres, sendo chamado por Pinto (2003) de feminismo *bem-comportado*, o que Costa e Sardenberg (2008) afirmam que caracterizou o feminismo sufragista no mundo todo.⁵

De acordo com Pinto (2010) este primeiro momento do feminismo, perderia força na década de 1930, e o feminismo retomaria sua importância na década de 1960. Alves e Pitanguy (1981) afirmam que a desmobilização ocorreu quando o objetivo foi atingido e, especificamente no caso brasileiro, pelo início do nomeado Estado Novo, que impedia a mobilização popular.

Para Nancy Fraser (2007), a chamada segunda onda do movimento feminista se insere nos ‘novos movimentos sociais’. Tal onda teria seu início nos anos 60, juntamente com outros movimentos contestatórios que surgiram na Europa Pós Segunda Guerra Mundial. A partir do cenário francês, a contestação dos movimentos de “Maio de 68”⁶ se espalharam pela Europa e fermentaram diversas formas de contestação à ordem vigente. Nos Estados Unidos, jovens foram às ruas contra a segregação racial e a guerra do Vietnã e, segundo Fraser (2007), a partir daí, começaram a questionar outros pilares da sociedade americana. A dominação de classes perde o privilégio para a dominação da mulher pelo homem, e questões antes relegadas ao âmbito doméstico – como a sexualidade e o trabalho doméstico - passaram a ser discutidas. O

⁵ Costa e Sardenberg (2008) apontam também a existência do feminismo socialista brasileiro, sob a tutela do Partido Comunista Brasileiro, defendendo a luta geral em detrimento da luta específica da mulher.

⁶ Iniciadas com os estudantes de uma universidade francesa que discordavam as posições da universidade, as manifestações se espalharam por Paris, unindo estudantes e operários que questionavam além dos problemas universitários, a democratização, defesa das liberdades individuais ou coletivas e as guerras.

peçoal se tornara político. O feminismo brasileiro, segundo Costa (2008), tem características próprias por dois motivos: pelo contexto político e pela situação econômica do país. Ele tem início com os grupos de consciência e com diálogos com movimentos populares.

Ao questionar o corte hierárquico do mundo, ao afirmar que o pessoal é o político e que a política se enraíza na vida cotidiana e nos sentimentos privados, ao opor ao modelo único a ser imitado uma pluralidade de projetos e identidades a serem inventadas, essas novas protagonistas sociais atacam princípios sagrados da ordem estabelecida. A expressão coletiva desse questionamento de normas – valores e modos de organização ficou conhecida como movimento feminista. (OLIVEIRA, 1999, p.48)

No contexto geral, entre 1964 e 1984 o Brasil vive um regime militar longo e mutável, marcado por disputar internas entre aqueles que tomaram o poder. Não havia uma hegemonia ideológica entre os golpistas, que divergiam acerca das decisões políticas a serem tomadas. De forma simplificada, Sebastião Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins (1983) dividem aqueles que ocuparam o poder em “sorbonistas, a linha dura, os nacionalistas de direita e as chefias que se impõem em nome da unidade e do princípio burocrático constitutivo da corporação.” (Cruz e Martins, 1983, p 16). Os sorbonistas, eram mais moderados e planejavam um governo provisório que devolvesse a normalidade ao país. Tinham como figura de destaque o Marechal Castello Branco. Porém, havia aqueles que planejavam se manter no poder por um longo período e eram a favor de medidas repressivas (linha dura). Devido às divisões internas, mudanças no sentido da abertura e retrocessos no sentido de um regime militar marcaram esses vinte anos. No contexto ditatorial brasileiro, os movimentos sociais que eclodiam viam no Estado um inimigo autoritário que devia ser combatido pela sociedade civil, vista como “diversificada, conflitiva, dinâmica e espontânea”. (CARDOSO, 2008, p 220)

Em 1965, é publicado o Ato Institucional número 2, como resposta ao sucesso da oposição nas eleições em cinco estados do país. Através dele, o sistema competitivo multipartidário, até então vigente, foi transformado em um sistema presidencial bipartidário: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido da oposição. Além disso, as eleições presidenciais passaram a ser indiretas, sendo realizada pelo Congresso Nacional, ocupado, em sua grande maioria, pelo ARENA. Apesar de permitir a existência de um partido de oposição, bem assim como manter o Congresso e as assembleias estaduais e as eleições para alguns cargos, tal sistema encontrava-se sob a tutela militar, que manipulava constantemente o sistema eleitoral para garantir a maioria governamental. (SKIDMORE, 1988). No ano seguinte, em 1966, uma nova Constituição é promulgada com o objetivo de consolidar e assegurar as medidas adotadas pelos militares.

No início da década de 70, em pleno regime militar, inicia-se o feminismo no Brasil. Algumas mulheres participaram da luta armada, o que representava, além de oposição ao regime militar, um rompimento com o caráter de passividade que lhes era imputado. Ao mesmo tempo, outras mulheres foram morar em outros países, principalmente estudantes e professoras universitárias, onde tiveram contato com o feminismo, principalmente na França. Aquelas mulheres militantes que permaneceram no Brasil também transgrediam a ordem quebrando os tabus da virgindade e monogamia (SARTI, 2004). As violências específicas sofridas por essas militantes, juntamente com o contato destas com o feminismo em outros países, criou condições para que refletissem sobre a condição da mulher, começassem estudos sobre o tema e buscassem uma maior participação na política. Todavia, a relação do movimento feminista com o Estado brasileiro sempre foi controversa, havendo resistência por parte de algumas militantes a essa aproximação.

Os primeiros governos militares deixaram em evidência as divisões internas. O primeiro a ser presidente foi Castello Branco, que defendia uma reabertura política. Em 1967, assume o Marechal Costa e Silva que, através do Decreto AI-5, autorizou a suspensão dos direitos civis normais sob a justificativa de proteger a segurança nacional, além de fechar o Congresso (LAMOUNIER, 1988). Tal ato não trazia data de vencimento. Em seguida, assume Médici (1969-1974), que teve suas medidas arbitrárias ofuscadas pelos altos índices de crescimento econômico.

Com o crescente medo e insatisfação, em 1972, algumas mulheres que retornaram do exterior e haviam se impressionado com o movimento de mulheres lá fora, organizaram reuniões em suas casas para que, quinzenalmente, se discutisse a condição feminina brasileira (COSTA, 2008). Tal grupo paulista, conhecido por grupo da Walnice ou Grupo de 72, era formado por mulheres de classe média, intelectualizadas e com histórico de militância em outras causas. Este histórico, segundo entrevista concedida a Costa (2008), por Walnice - uma das fundadoras do grupo - era o que impulsionava a busca por algo coletivo diante da impossibilidade do exercício político. Era um dos primeiros grupos dedicados a explorar a subjetividade feminina, através de grupos de estudos, reflexão e convivência (SARTI, 2004). De origem norte-americana, os grupos de reflexão, ou autoconsciência, eram exclusivamente femininos. Permitiam às mulheres romperem o isolamento doméstico e, através do compartilhamento de experiências pessoais, perceberem que seus problemas eram partilhados por outras mulheres, que o individual era coletivo (ALVES E PITANGUY, 1981). Tal conscientização implicava em uma mudança de conduta perante a sociedade, pois o isolamento

anterior reiterava a subalternidade feminina, na medida em que não permitia que a noção de opressão compartilhada fosse construída.

Em 1974, inicia-se o governo Geisel, marcado pela contraditória adoção de medidas de abertura e de repressão. O governo Geisel é caracterizado pela luta entre os militares “linha dura” e os “moderados”. Começam as tentativas mais efetivas de liberalização democrática, continuadas por João Batista Figueiredo (1979-1985). Era então o contexto da chamada abertura lenta, gradual e segura, como em 1983 a volta da eleição popular para o cargo de governador. Em 1974, Geisel, ao permitir uma propaganda eleitoral mais livre, deu maior liberdade de fala a oposição, o que culminou com a perda da maioria do Congresso e, conseqüentemente, com a garantia de ter suas emendas aprovadas. Houve certeza de que o partido governista, o ARENA, não conseguiria vencer eleições livres. Esta percepção, aliada à pressão interna dos oficiais “linha-dura” (CRUZ E MARTINS, 1983, p 53), fez com que medidas repressivas fossem tomadas contra aqueles que faziam oposição ao governo. Teve início um período marcado por ataques aos opositores, medo da ameaça comunista e pela batida policial no Partido Comunista com prisões e torturas aos detidos. Além disso, a falsa ideia de liberdade no Congresso foi desmanchada pela cassação do mandato de alguns deputados federais de oposição. O Congresso ficou fechado por um período. Geisel suspendeu o AI-5, mas propôs uma versão revisada da Lei de Segurança Nacional, outra fonte importante de poder arbitrário. (SKIDMORE, 1988, P 48).

Acerca dos movimentos surgidos no Brasil durante o período autoritário, um dos livros que se destaca na tentativa de compreendê-los é o livro *A Voz e a Vez do Popular*, de Ana Maria Doimo (1985). A autora os denomina “movimentos populares”, não “novos movimentos sociais”. Seu surgimento está diretamente ligado à expansão da função do Estado como provedor. Segundo Ruth Cardoso (2008), tais movimentos apresentam um caráter inovador por serem independentes de partidos, das elites, e por suas demandas serem decididas por iguais. Ainda, apresentam como característica a mescla de questões públicas e privadas, ou seja, questões anteriormente consideradas como pertencentes ao campo privado passaram a ser discutidas e problematizadas (DOIMO, 1995; MELUCCI, 2001). Para Cardoso (2008), o Estado, ao multiplicar o número de agências decisórias, transforma o indivíduo em um ator social relacionado à política. Como o Estado gere os recursos provenientes da população, os cidadãos passaram a colocar, ao Estado, suas demandas na chave dos direitos. Porém, a desconfiança em relação ao Estado era acentuada no período ditatorial. Deste modo, os movimentos que surgem neste período têm como características marcantes a mobilização em

torno de demandas materiais, ação direta e a oscilação entre momentos de aversão e aproximação em relação ao Estado (SANTOS, 1981; DOIMO,1985). São exemplos o Movimento De Luta Contra o Desemprego - acompanhando pela autora no período entre 1982 e 1985 -, o Movimento de Moradia, o Movimento do Custo de Vida, dentre outros. Nesses movimentos, é forte a presença feminina da classe trabalhadora, o que permite um contraponto com os anos anteriores em que, de acordo com Singer (1980), as mulheres não feministas que se organizavam eram pertencentes à elite e mobilizavam-se “ocasionalmente para manifestações públicas em defesa da ordem vigente e da moral tradicional.” (SINGER, 1980, p 109)

A ação direta proposta por estes grupos se contrapunha à ação voltada para a participação política. Esses movimentos se organizavam, inicialmente, com o objetivo de pressionar o Estado, sem fazer parte dele. Eram auxiliados por setores da Igreja Católica, partidos de esquerda e acadêmicos, que visavam reestabelecer o “povo com sujeito da própria história” em contraponto ao Estado autoritário. Esse apoio exerceu um papel fundamental, tanto na emergência desses movimentos, quanto na formação de seu perfil associativo. Formavam um sujeito coletivo, com uma identidade em comum e práticas orientadas a alcançar o objetivo de suas lutas.

Os movimentos populares viriam a se encontrar com o movimento feminista e caberia ao segundo, formado inicialmente por mulheres de classe média/alta, incluir em suas demandas propostas que motivassem as mulheres de classe baixa. De acordo com a teoria de Doimo (1985), para se compreender um movimento popular, é necessário passar pelos conceitos de campo, arena e conexões ativas. Como campo, tem-se uma área formada por atores sociais que se sentem parte de algo, participam e possuem uma sociabilidade comum “como signo de linguagem, códigos de identificação, crenças religiosas e assim por diante” (DOIMO,1985, p 68,). Já por arena poderiam ser entendidos todos aqueles beneficiados pelas demandas do movimento, mas que não estão necessariamente envolvidos na militância. Por fim, conexões ativas seriam as relações que os grupos estabelecem entre si, considerando que as escolhas e trajetórias são marcadas também em relação a outros atores sociais e políticos.⁷ No caso do movimento que se relaciona diretamente a este trabalho, o movimento feminista, o campo seria formado pelas mulheres que se autodeclaram feministas e que lutam pela igualdade de gênero, bem assim como os outros movimentos que trabalham a questão da identidade; arena seriam

⁷ Já em 1981, Jacqueline Pitanguy e Branca Alves, no livro *O que é feminismo*, apontam que os movimentos que surgem no mesmo período são ligados entre si.

todas as mulheres, e conexões ativas seriam os movimentos com os quais o movimento feminista estabelecia um diálogo. No período ditatorial, pode-se citar o Movimento pela Anistia e o Movimento de Luta por Creches.

Neste período, no final da década de 1970, os movimentos sociais se destacaram na luta da sociedade civil pelo retorno à democracia e, com o crescimento da insegurança social, cada vez mais os movimentos sociais se uniam buscando a promoção de direitos sociais e econômicos da população, dentre eles o movimento feminista. Até então, os religiosos eram uns dos poucos capazes de contestar efetivamente o governo sobre a tortura e o comportamento arbitrário (SKIDMORE, 1988, P 37). Juntamente com a imprensa, que divulgava os protestos populares e questionava - na medida do possível - o governo, a Igreja Católica assumiu um papel fundamental no apoio à sociedade. Assim, vários setores se organizavam com o apoio da Igreja Católica⁸, que cedia seu espaço, destacando-se as Comunidades Eclesiais de Base e os Clubes de Mães.⁹ A Igreja aqui apresenta papel tão importante quanto assumia em relação aos movimentos populares estudados por Doimo (1985).

O historiador Ralph Della Cava, em seu texto *A Igreja e a Abertura*, ressalta que o papel da Igreja perante a ditadura mudou ao longo dos anos. Inicialmente mais influenciada pelos conservadores, a Igreja manteve-se a favor do governo por acreditar nas promessas de abertura política. O marco da inflexão de sua postura foi a Segunda Conferência dos Bispos da América Latina, realizada em 1968 na Colômbia. A partir da década de 1970, a Igreja passa a denunciar o regime, a fazer campanhas contra a tortura, em prol dos direitos humanos, bem como a se aproximar mais das classes populares, que não recebiam atenção do Estado. Tal campanha se ampliaria com as mortes de Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho, em 1975, na prisão. Deste momento em diante, a Igreja passou a pregar “eleições sem trapaças, o fim da censura, a anistia aos presos políticos[...]” (DELLA CAVA, 1988, p 241).

De acordo com Ralph Della Cava (1985), as CEBs foram criadas no intuito de conseguir fiéis para a Igreja Católica, que os perdia para o pentecostalismo e para a umbanda, mas estas foram se distanciando do objetivo inicial. Nas Comunidades Eclesiais de Base e nos Clubes de Mães, as mulheres encontraram um espaço de reunião e debates. As comunidades eclesiais de

⁸ O papel de destaque era da Igreja Católica, mas alguns grupos profissionais se organizaram e ofereceram apoio técnico a movimentos populares. (CARDOSO, 2008)

⁹ Esses são os movimentos de caráter apartidário que se destacam, não se esquecendo também do Partido Comunista que, ainda que na clandestinidade, questionava as medidas governistas e propunha mudanças. (CORREA, 2001)

base são definidas por Frei Betto (1985) como uma nova forma de organização pastoral, na qual os fiéis de classes populares se reuniam para orar e discutir os problemas da comunidade, organizados por agentes pastorais – que poderiam ser padres ou leigos. Não havia uma estrutura definida para essas reuniões, o agente pastoral devia adequar a reunião a realidade dos seus participantes. Meditação sobre um texto bíblico, aproximar a bíblia de realidade, bíblia como ponte para a reflexão sobre as vivências dos participantes. Maria Lygia Quartim de Moraes (1985), em uma revisão sobre a década da mulher (1975-1985) explica o conceito das Comunidades Eclesiais de Base e dos Clubes de Mães, ressaltando sua importância no contexto. Ambas se transformaram e ganharam importância no período de repressão por disponibilizarem um espaço de livre discussão dos problemas das comunidades. As CEBS inicialmente se dedicavam à evangelização, e os Clubes de Mães, a ensinar trabalhos de costura ou outros associados a trabalhos femininos.

No início da década de 1970, grande parte dos Clubes de Mães realizava discussões sobre a realidade feminina. Aos poucos, problemas da comunidade e do país foram incluídos nesses encontros (MORAES, 1990), surgindo daí o Movimento do Custo de Vida¹⁰. Em palavras de Moraes (1985), os Clubes de Mães promoviam a participação da mulher na vida comunitária, ao mesmo tempo que reforçavam sua permanência nos papéis tradicionais de mãe e esposa, já que a opressão masculina não deveria ser discutida. De acordo com Frei Betto (1985), na greve de operários do ABC Paulista em 1978, os boletins da greve eram produzidos nos Clubes de Mães.

As mulheres pobres e das classes trabalhadoras fizeram a mobilização como mulheres para defender seus ‘direitos como esposas e mães, direitos que a ideologia autoritária dominante lhes assegurava em teoria, porém as instituições econômicas e políticas dominantes lhes negavam na prática. (Alvarez, 1985, p 324)

A organização destes movimentos nos anos duros da ditadura significou, para estas mulheres, a saída do isolamento doméstico e o reconhecimento de que eram sujeitos políticos no espaço público. Neste primeiro momento do feminismo, predominou uma política de alianças entre o feminismo - que buscava explicitar as questões de gênero -, os grupos de esquerda e a Igreja Católica, contra o regime autoritário. Deste modo, os temas que causavam a discórdia entre esses grupos, como o aborto, a sexualidade, o planejamento familiar, muitas

¹⁰ “O Movimento do Custo de Vida foi idealizado por frequentadoras do Clube, moradoras do Jardim Nakamura em São Paulo. Em 1975, Ano Internacional da Mulher, elas sugeriram uma pesquisa, realizada entre mil famílias, para esclarecer como era viver com os salários corroídos pela inflação. Com os dados do levantamento, já bem articuladas, resolveram aproveitar a efeméride para denunciar a carestia.” (CHAGAS, 2010)

vezes permaneceram no âmbito das discussões privadas. Com relação ao Partido Comunista, a luta geral *versus* luta específica causava divergências. Para membros do Partido, a luta geral deveria ser privilegiada em detrimento da luta específica, já que, segundo eles, quando voltasse a democracia, as condições femininas automaticamente melhorariam (CORREA, 2001).

O movimento feminista brasileiro, nas décadas de sessenta e setenta, tinha a ditadura como questão capaz de unir os grupos de mulheres contra um inimigo comum, com reivindicações específicas (1964-1985). Segundo Maria Filomena Gregori, em seu livro *Cenas e Queixas* (1992), as divergências dentro e entre os grupos feministas a respeito da luta pela redemocratização e da luta sobre questões especificamente feministas provocou o surgimento de uma série de conflitos internos que, frequentemente, conduziam suas militantes a situações de impasse dentro do próprio movimento: lutariam pela melhora de toda a sociedade brasileira e pela democratização ou lutariam pelas demandas mais específicas das mulheres? Neste contexto, a questão da sexualidade era limitada - só se falava na importância do uso dos contraceptivos. Em alguns dos coletivos feministas da época, questões relativas ao aborto não eram mencionadas, pois parte dos grupos evitava “radicalizações” que pudessem causar divergências.

Em meio à turbulência política, a situação das mulheres era ainda pior que a dos homens, pois estas poderiam ter sua integridade física ameaçada dentro de suas próprias casas. Em pesquisa documental realizada em Campinas através de processos judiciais das décadas de cinquenta a setenta, Mariza Corrêa mostrou como a vida das mulheres estava nas mãos de seus companheiros. Correa (1983) conclui que, através do casamento, o homem passava a ter o direito sobre a vida e a morte de suas esposas – frágeis e dependentes - desde que cumprisse seu papel de provedor do lar. Os papéis sociais nos textos legais estavam bem demarcados: cabia ao homem o sustento do lar, e à mulher, o cuidado da casa e dos filhos, além do recato e da obediência ao marido. O trabalho feminino fora de casa era apontado por advogados e promotores como uma ameaça à harmonia do lar, e aquelas que não se dedicavam ao lar, não cuidavam dos filhos, bebiam ou se vestiam de maneira provocante, poderiam ter seu assassinato justificado, principalmente em casos de legítima defesa da honra. A honra era um bem masculino, mas dependia da mulher garanti-la ou não. Se ela não mantivesse a virgindade, a honra de seu pai estava ameaçada, se ela traísse o marido, idem. Nos casos apresentados por Correa (1983), as mulheres eram depreciadas em relação a seus assassinos, colocando-se em primeiro plano não a discussão sobre o crime, mas sim o comportamento da mulher. Como esses casos eram julgados por um júri popular e, segundo Luiza Eluf (2007), a população ainda

acreditava que um homem traído poderia matar a esposa, as teses de legítima defesa da honra e de violenta emoção eram vistas como um salvo-conduto para se matar a companheira adúltera, mesmo que a Constituição federal, a partir de 1940, previsse que crimes passionais não teriam atenuantes.¹¹ Reafirmando a noção de honra, até 2005, em casos de estupro, atentado ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude, sedução, corrupção de menores e rapto, o agressor não era punido se se casasse com a vítima.¹² O termo “mulher honesta”, tipificando a mulher protegida pelo código penal brasileiro, também só seria retirado com a Lei nº 11.106, em 2005. Em 1974, o assassinato de Ângela Diniz pelo companheiro Doca Street, exemplifica bem a sociedade da época. O assassino foi condenado a dois anos de prisão sob alegação de legítima defesa da honra, e com intenso apoio popular¹³, enquanto a vítima foi difamada.

No mesmo ano de 1974, juntamente com as medidas de abertura propostas pelo governo, houve a “retomada e renovação dos movimentos de oposição”. Os movimentos sociais urbanos surgidos na década de 1970, ganhavam cada vez mais força. A maioria deles apresentava exigências pontuais relacionadas ao cotidiano da população, como transporte público, creches, segurança. Simultaneamente, houve a expansão de associações de profissionais de classe média. Ainda assim, havia uma correlação de forças entre os movimentos urbanos e o governo, no qual este se limitava a responder as ações contestatórias daqueles. (CARDOSO, 2008, p 236). Apesar disso, havia um terreno fértil de insatisfação e uma maior entrada da população na esfera pública, que culminou na campanha pelas eleições diretas, visando pressionar o Congresso para aprovar uma emenda que garantisse as eleições diretas para presidente.

O ano de 1975 foi demarcado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional da Mulher. Neste ano, os países associados à ONU deveriam realizar um diagnóstico da situação feminina e promover ações para a melhoria de condições destas mulheres. Moraes (1985) aponta que o Ano Internacional da Mulher proporcionou um espaço de organização e discussão às mulheres brasileiras, mesmo em um contexto da ditadura militar. Ainda de acordo com Moraes (1990), neste ano surgem o Centro da Mulher Brasileira e o Movimento Feminino pela Anistia. Este, ao possibilitar um espaço de militância feminino,

¹¹ Em pesquisa realizada em 2006, Silvia Pimentel, Valéria Pandjarian e Juliana Belloque (2006) recuperaram casos julgados em diversos tribunais de justiça nos quais a tese de legítima defesa da honra aparece como atenuante da pena masculina ainda nos anos de 1990 e 2000.

¹² Lei nº 11.106, 28 de março de 2005.

¹³ Em imagem de uma manifestação em favor de Doca Street do lado de fora do tribunal, em Cabo Frio (RJ), com um cartaz com os dizeres: “Doca, Cabo Frio está com você”. Fonte: Acervo Folha de São Paulo <<http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2016/12/30/ha-40-anos-assassinato-de-angela-diniz-parou-pais/>>

acabou por aproximar algumas dessas mulheres ao feminismo¹⁴. Destes encontros, surgiram dois jornais, o *Jornal Brasil Mulher* (1975) e o *Nós Mulheres* (1976). No Rio de Janeiro, é criado o Centro da Mulher Brasileira e em São Paulo o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, que realizavam pesquisas sobre a situação da mulher nos respectivos estados. Porém, as participantes não se viam ou se declaravam feministas (SINGER, 1980).

Em 1976 dá-se o início da circulação do jornal feminista paulista *Nós Mulheres* (1976-1978), com circulação nacional via grupos feministas. Feito por mulheres majoritariamente ricas e de classe média, não tinha hierarquia interna, ligação partidária, e sua produção era definida por Moraes (1990) como artesanal. Estas mulheres ensaiavam aproximações com outros grupos de mulheres. Iam, por exemplo, sistematicamente aos Clubes de Mães discutir publicações do jornal. Tentaram sem sucesso criar uma Coordenadoria das Mulheres em São Paulo, que reuniria os grupos de mulheres em torno de um programa mínimo. Com o fim do jornal, algumas das autoras mudaram sua forma de atuação política, migrando para a composição de novos partidos políticos (liberados a partir de 1979), para ONGs e para a formação de um grupo de pesquisadoras feministas com o apoio da Fundação Ford, com a qual lançaram o jornal *Mulherio*, de 1981 a 1987. Futuramente, algumas iriam para os Conselhos Estaduais da Condição Feminina e para o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CORREA, 2001).

O ano de 1979 também é importante para o movimento feminista. O 1º Encontro Nacional Feminista é realizado em Fortaleza, em um congresso da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. No Rio de Janeiro, há o I Encontro Nacional de Mulheres, organizado pelo Centro da Mulher Brasileira e o surgimento do grupo CERES¹⁵. Em São Paulo, nasce a Frente de Mulheres Feministas e há o primeiro dos três Congressos de Mulheres Paulistas, que terminariam com um racha político-partidário.

É somente a partir da realização do primeiro Congresso da Mulher Paulista, nos dias 4, 5 e 8 de março de 79, que a existência do movimento de mulheres se tornou visível, mesmo para setores que negavam a importância ou necessidade da organização das mulheres. A partir desta data as forças políticas atuantes no país passaram a considerar a participação feminina e, em consequência, incorporar reivindicações feministas a seus programas de objetivos. As resoluções mais unânimes retiradas do Primeiro Congresso foram as de estimular a luta por creches e a de formalizar a coordenação composta por entidades femininas e feministas dispostas a levarem um trabalho unitário. Neste sentido, criou-se o Movimento por Creches, como uma tentativa de

¹⁴ Esmeraldo e Said (2002) creditam o surgimento do movimento feminista no Ceará a um desdobramento do Movimento Feminino Pela Anistia, após a sanção da Lei da Anistia em 1979.

¹⁵ Grupo de reflexão do qual surgiriam alguns dos maiores expoentes dos estudos de gênero e feministas do Brasil, como Leila Linhares Barsted, Sandra Azeredo, Mariska Ribeiro, Branca Moreira Alves, Jacqueline Pitanguy

obter maior entrosamento entre as várias iniciativas locais, que já vinham ocorrendo, principalmente entre as moradoras dos bairros da periferia. (MORAES, 1985, p 4)

Em 1979, já no governo Figueiredo, houve a aprovação da Lei da Anistia e o fim do bipartidarismo. Esta última medida foi uma tentativa de enfraquecer a oposição permitindo que esta dividisse seus votos entre vários partidos. Neste período, surge o Partido dos Trabalhadores, primeiro partido a ser fundado sem influência do poder executivo e da elite social e econômica. Devido a sua base, aglutinava “movimentos sociais, o setor progressista da Igreja Católica, o novo sindicalismo que brotou das bases, a esquerda que regressava do exílio, ex militantes da luta armada, artistas e intelectuais”. (SCAVONE,2010). Nas palavras de Skidmore, o Partido dos Trabalhadores era o mais autêntico dentre os partidos de esquerda no Brasil do pós-guerra. (SKIDMORE, 1988, p 64)

O período após a estrutura do bipartidarismo obrigatório de 1979 permitia que uma grande parcela da opinião política se organizasse. O resultado foi um aumento crescente do espaço no qual a elite podia debater e mobilizar-se. Aos descontentes oferecia-se a expansão do ‘jogo democrático’. (SKIDMORE, 1988, P 69)

Com os novos partidos, a disputa eleitoral se tornou acirrada. Assim, os partidos buscaram apoio em diversos setores da população. Os votos recebidos pelo partido de oposição (MDB) cresciam à medida que os do ARENA decresciam, desde a formação dos dois partidos: o partido Arena de 50%, em 1966, para 36%, em 1982. Neste mesmo ano, para a Câmara Federal, os votos do MDB passaram de 28% para 50%. Contudo, o aumento de cadeiras não aumentou com o número de votos, pela “manipulação das regras do jogo” (LAMOUNIER, 1988, p 105). Nas eleições de 1982, a oposição foi eleita nos, chamados por Skidmore (1994), estados-chave: Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná.

Com a anistia e a volta de exiladas, o feminismo brasileiro foi adquirindo uma nova cara, e as relações de gênero começaram a fazer parte do discurso feminista brasileiro. De acordo com Sarti (2001), as exiladas somaram sua experiência política à influência do movimento feminista do exterior, e atuaram juntamente com as feministas que ficaram no Brasil neste período. Em outros países da América Latina, mas principalmente na Europa, essas mulheres puderam se organizar livremente, criando grupos, dentre eles: o Comitê de Mulheres Brasileiras no Exterior, criado no início da década de 70; o Grupo Latino-Americano de Mulheres em Paris, em 1972; e o Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris, em abril de 1976 (GOLDBERG, 1987). No livro Memórias das Mulheres do Exílio, organizado em 1980 por Albertina de Oliveira Costa, Maria Teresa Porciuncula Moraes, Norma Marzola, Valentina da Rocha Lima (todas exiladas), estão presentes diversos depoimentos de exiladas brasileiras sobre sua vida no exterior. Pela primeira vez, muitas delas passaram a se organizar como mulheres e

não como mães ou donas de casa, o que causou a discordância com seus companheiros, militantes de esquerda. Em contato com o feminismo, essas mulheres puderam discutir o gênero nas relações humanas e na organização social. O depoimento de Danda Prado, fundadora do “Grupo Latino-americano das Mulheres em Paris”, é esclarecedor:

Eu fiquei muito espantada quando cheguei em Paris, porque eu, até então, só tinha participado de grupos políticos, nunca tinha atuado em grupos de mulheres. No Brasil, não existiam grupos de mulheres. E quando eu cheguei na França, em 1970, em todo canto eu via uns cartazes estranhos, às vezes escritos à mão, dizendo REUNIÃO DAS MULHERES. (...) E realmente, nessa época, era difícil para mim não aceitar que o inimigo principal não fosse o capital, mas sim o homem. Quer dizer, o sexo masculino tinha ocupado, dentro da sociedade, uma limitação à vida da mulher. Isso eu aprendi lá. Eu via o pessoal discutindo e até achava que poderia convencê-lo do contrário, porque eu estava convicta de uma outra visão.” (DANDA PRADO, IN CARDOSO, 2004).

Alguns desses grupos publicavam jornais feminista, como o *Nosotras*, que, com a ajuda de mulheres que ficaram no Brasil, circulava pelo país em pequena quantidade. Nos depoimentos que constam no livro *Memórias das Mulheres do Exílio* (COSTA ET AL., 1980), percebe-se que muitas das exiladas só puderam compreender nesse período as opressões que haviam sofrido dentro de organizações de esquerda, enquanto militantes, e que a pregada igualdade entre os sexos era apenas retórica. Quando voltaram ao Brasil, encontraram mulheres lutando por questões ligadas à classe e limitadas pelo apoio da Igreja Católica. O encontro dessas mulheres fez com que novas questões entrassem em pauta e “uma relação de conflito e de solidariedade se instalou entre os movimentos de mulheres e o movimento feminista”. (GONÇALVES, 2009, p. 5).

A subordinação feminina é algo universal e atemporal, porém o feminismo, em suas diversas vertentes, questiona o caráter natural dessa subordinação, apontando que essa se origina de uma construção social que hierarquiza as características e os papéis sociais femininos e masculinos. Para combater essa dominação, além de criar um sujeito político coletivo – as mulheres –, o feminismo também criou ferramentas teóricas que desnaturalizassem a opressão feminina.

Tal definição de feminismo ligada à representação política engloba a criação de um sujeito “mulher” universal, visando alcançar uma noção abrangente de pertencimento (GOHN, 2011), mobilizando o que essas pessoas têm em comum, como afirmam Bruna Franchetto, Maria Laura V. C. Cavalcanti e Maria Luiza Heilborn

O feminismo reivindica para as mulheres, categoria que surge inquestionável do reino da natureza, da biologia, um espaço exclusivo da atuação política. Postula que, na história da humanidade, as mulheres tenham sido sempre submetidas a uma ordem

dominantemente masculina, mas que agora 'adquiriram consciência de sua opressão milenar' e dos seus interesses que só elas mesmas podem defender (1981, p 35)

Dentre os termos criados, patriarcado e gênero ocupam posição de destaque na teoria feminista. O conceito de patriarcado aparece pela primeira vez em Max Weber (1964), para descrever a dominação masculina. Posteriormente, ele foi adotado pelas feministas de diversas maneiras, explicando a subordinação feminina, mostrando que esta é construída e não natural. Joan Scott (1982) e Piscitelli (2009), retomam as principais teóricas feministas que exploraram o conceito de patriarcado, sendo que as principais delas centravam suas explicações sobre a origem da subordinação feminina na capacidade de reprodução e no controle de sua sexualidade. As críticas oferecidas pelo conceito de patriarcado giravam em torno da suposta naturalização da condição de subordinada: “ o conceito de patriarcado impossibilita pensar a mudança, pois cristaliza a dominação masculina. Condena a mulher ‘ad eternum’ a ser um objeto, incorrendo pois, paradoxalmente, no mesmo movimento que as articuladoras do conceito querem denunciar”. (CASTRO E LAVINAS, 1992, p.237).

Devido a críticas ao conceito de patriarcado, o conceito de gênero começou a ser elaborado como uma alternativa a ele (Piscitelli, 2002). O termo *gênero* teria sido cunhado em 1963 pelo psicanalista Robert Stoller para distinguir entre natureza e cultura, designando o produto do trabalho da cultura sobre um corpo sexuado. Sexo seria ligado à biologia, a uma diferença sexual ‘natural’, e gênero à cultura, a uma construção social. Porém nos estudos feministas, ele se espalha a partir de 1975, com Gayle Rubin, no livro *O tráfico de Mulheres: Notas sobre a economia política do sexo*. A autora pensa em termos de universais e opera com uma série de dualismos – sexo/gênero, natureza/cultura -, que se tornarão alvo das críticas feministas posteriores. Partindo das trocas de mulheres estabelecidas através dos casamentos, nas quais havia uma distinção entre aquele que dá (homem) e aquele que é dado (mulher), Rubin (1993) definiria o sistema sexo/gênero como o conjunto de arranjos por meio dos quais uma sociedade transforma arbitrariamente a sexualidade biológica em produto da atividade humana, e nas quais estas necessidades sociais transformadas são satisfeitas. Rubin (1993) marcava a passagem da “fêmea” para “mulher domesticada” no trânsito entre natureza e cultura, da sexualidade e da procriação. O trabalho desta autora foi baseado em críticas a Lévi Strauss e Freud. Em um contexto de segunda onda do movimento feminista, as feministas buscavam descobrir a gênese da opressão e da subordinação universal das mulheres. Acreditavam que ela não era natural, e sim construída socialmente. A ideia de algo construído abriria a possibilidade

de mudança, uma mudança no espaço social ocupado pelas mulheres. Sua origem mostra sua não neutralidade e a ligação direta do movimento social com as teorias.

Gênero é uma divisão dos sexos imposta socialmente. É um produto das relações sociais de sexualidade. Os sistemas de parentesco baseiam-se no casamento. Por isso eles transformam pessoas do sexo masculino e pessoas do sexo feminino em “homens” e “mulheres”, sendo que cada um é uma metade incompleta que só pode completar-se unindo-se à outra. Homens e mulheres são, naturalmente, diferentes. Mas eles não são diferentes como o dia e a noite, terra e céu, *yin* e *yang*, vida e morte. Na verdade, da perspectiva da natureza, homens e mulheres são mais próximos um do outro que o são de qualquer outra coisa – por exemplo, montanhas, cangurus ou coqueiros. A ideia de que homens e mulheres são mais diferentes entre si que o são de qualquer outra coisa deve vir de alguma outra esfera que não a da natureza. Além disso, embora exista uma diferença normal entre pessoas do sexo masculino e pessoas do sexo feminino no que tange a diversos traços, a gama de variações desses traços mostra que há uma considerável área coincidente. [...] Mas a ideia de que homens e mulheres são duas categorias mutuamente excludentes deve ter origem em algo que não uma oposição “natural”, que na verdade não existe. Longe de ser uma expressão de diferenças naturais, a identidade de gênero exclusiva é a supressão das semelhanças naturais. (RUBIN, 1993, p 179)

O conceito de gênero neste período ainda era associado a uma interpretação cultural do sexo, este último fixado na natureza. O reconhecimento político das mulheres como coletividade ancorava-se na ideia de que a opressão que as une superava em importância as diferenças entre as mulheres. A questão da identidade “mulher” colocava-se como prioritária. Opressão, neste contexto, seria tudo o que as mulheres considerassem como opressivo, toda atividade que “*perpetuasse a dominação masculina passou a ser considerada como política*” (PISCITELLI, 2009). Com um aumento significativo do número de mulheres nas universidades e nas profissões de maior prestígio, nos anos 70 e 80, muitas passaram a problematizar o modo como eram tratadas de forma distinta em relação aos homens (ALVAREZ, 1985). Em sua participação em grupos de oposição ao governo, também notaram o sexismo exagerado, pois ou eram relegadas a papéis nos bastidores das ações, como a limpeza dos locais de reuniões, ou, quando participavam da luta armada, a portar armas de baixo calibre ou abusar de sua sexualidade para conseguir informações.

Passado o período inicial do movimento feminista, que se tratava de “*um movimento de singularização das mulheres em relação aos homens e, conseqüentemente, de constituição de identidades*” (PEDRO, 2007), começou a haver uma “atomização” do movimento feminista brasileiro. Segundo Maria Lygia Quartim de Moraes, a década de oitenta foi um período de desgaste interno, e o ano de 1981 é chamado por ela de “ano da violência interna”:

Além da complexidade das próprias relações pessoais, muitos dos grupos constituindo “famílias”, como todas as suas decorrências, existiam as diferenças intergrupais, os ciúmes, as lutas pelo poder, a competição. Ademais, a própria consciência da diversidade: a descoberta que cada mulher é uma mulher e que, no conjunto, somos mulheres diferenciadas. A entrada das homossexuais, explicitando suas

reivindicações; depois o movimento negro, questionando a cumplicidade das brancas burguesas; as oposições reais entre patroas e empregadas domésticas, pouco a pouco a heterogeneidade social desmantelava com a unidade forjada no abstrato, na omissão das diferenças. (MORAES, 1985,p 8)

Tais questionamentos acerca de uma identidade comum aparecem em âmbito global, principalmente por parte de feministas negras norte-americanas e feministas do Terceiro Mundo. O sujeito político mulher, criado para obter representatividade, homogeneizava o que era heterogêneo e acabava por dar ênfase a demandas de feministas brancas e de classe média. Estas acreditavam que o sistema sexo/gênero subordinava todas as outras categorias à categoria gênero. Neste momento, o feminismo brasileiro passou a atuar pensando sobre questões concretas, deixando um pouco de lado seu caráter genérico e globalizante (MORAES, 1985).

Em 1980, foi criado em Minas Gerais o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, com a participação dos grupos feministas existentes. No mesmo ano, no Rio de Janeiro, criou-se a Comissão Contra a Violência. Ambas as organizações visavam oferecer atendimento jurídico-psicológico aquelas mulheres vítimas de agressão sexual. De acordo com Moraes (1985) este ano poderia ser cunhado de o “Ano das denúncias às violências praticadas contra a mulher”. A violência doméstica ocorre em um ambiente em que se espera amor e compreensão, longe do olhar do público, aparece como uma forma de poder e dominação masculina, na qual a mulher perde sua autonomia por meio da coerção e do controle masculino. Na grande maioria dos casos, a violência doméstica se refere ao espaço em que a violência de gênero ocorre.

[...] a violência de gênero se passa num quadro de disputa pelo poder, o que significa que não é dirigida a seres, em princípio, submissos, mas revela que o uso da força é necessário para manter a dominação, porquanto a ideologia patriarcal tensionada por conquistas históricas, sobretudo feministas – não se revela suficientemente disciplinadora. [...] A violência de gênero, conquanto relacional, é construída em bases hierarquizadas, objetivando-se nas relações entre sujeitos que se inserem desigualmente na estrutura familiar societal. Assim, enquanto tendencialmente, essas relações subjugarem a categoria feminina, a violência de gênero produzirá exponencialmente vítimas mulheres. (Almeida, 2007, p 29).

Em 1981, o assassinato de Ângela Diniz, comentado anteriormente, é revisto, e o assassino é condenado a 15 anos de prisão. Outros casos de violência contra as mulheres do âmbito público chocam a sociedade, como o assassinato da cantora Eliane de Grammont pelo ex-marido, o também cantor Lindomar Castilho. Sob intensa campanha feminista através de passeatas, debates na imprensa, encontros, seminários e publicações (BARSTED, 1994), a violência contra a mulher foi colocada em pauta e discutida pela sociedade, aparecendo inclusive em minisséries na TV Globo (Quem Ama Não Mata, Malu Mulher e TV Mulher). De acordo com Maria Amélia Teles (1993), a pressão feminista com o apoio de alguns advogados resultou em um novo tratamento da questão pelo Poder Judiciário. Em São Paulo, os grupos

Nós Mulheres, Brasil Mulher e Grupo Feminista 8 de Março, lançaram em um protesto contra o assassinato de mulheres, o grupo SOS Mulher.

Maria Filomena Gregori (1992) aponta que, a partir da década de 80, diversos grupos feministas brasileiros passam a denunciar a violência contra a mulher, partindo do pressuposto que o pessoal é político. Assim, grupos de apoio e conscientização são criados por feministas no país. A autora fez um trabalho no SOS – Mulher da capital paulista, entre fevereiro de 1982 a junho de 1983, participando de reuniões gerais, plantões de atendimento, eventos de denúncia e discussão. O SOS Mulher visava fornecer apoio a mulheres vítimas de violência através de um tipo de prática de apoio surgido nos EUA e na Inglaterra, no início dos anos 70. Tal ação de apoio fortaleceria a conexão entre a mudança pessoal e a social, através da conscientização criada através da troca de experiências e da noção de que compartilhavam um mesmo tipo de opressão. Não solicitavam apoio do Estado.

Em 1982, com o endividamento externo e com a grave crise internacional afetando a economia brasileira, a discussão sobre o aumento populacional entrou em pauta. De acordo com Alvarez (1985), há uma cooptação ou reapropriação do discurso feminista acerca dos direitos reprodutivos por parte do Estado em favor de um programa neomalthusiano. No governo federal, a única senadora mulher, Eunice Michiles (PDS), liga teorias neomalthusianas com argumentos sobre os direitos das mulheres e propõe a criação do Departamento Interministerial De Planejamento Familiar. Há um projeto semelhante no Estado de São Paulo, implantado por Paulo Maluf, denunciado por grupos feministas como uma política higienista. Uma das razões da aproximação do regime as questões relacionadas a mulheres é a tentativa de forjar um diálogo para agradar diversos setores da população e conseguir votos para se manter no poder. Essa iniciativa estatal forçou o movimento de mulheres a elaborar uma posição política mais clara nas questões de reprodução e a mobilizar apoio político para aquela posição (ALVAREZ, 1985). Nas eleições de 1982, muitas mulheres se candidataram como representantes oficiais do movimento de mulheres pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

E questões antes consideradas ‘privadas’, tais como a violência contra a mulher, creches, contracepção e sexualidade, e muitas outras reivindicações levantadas pelas mulheres organizadas na década anterior foram, pela primeira vez na história brasileira, incluídas com destaque nas plataformas e programas políticos de muitos candidatos e partidos políticos nacionais. Pela primeira vez desde o movimento sufragista brasileiros nos anos 20 e 30, o gênero tinha se tornado base para a mobilização social, e a desigualdade entre os sexos, objeto de debate político generalizado. (ALVAREZ,1985,p 329)

Fruto de pressão de mulheres do PMDB, que levaram ao partido reivindicações dos Movimentos de Mulheres e Feministas, o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) é criado em 1983, pelo governador Franco Montoro. Porém, de acordo com Alvarez (1988), em sua criação, o Conselho Paulista enfrentou forte oposição de mulheres que não pertenciam ao PMDB, pois estas não eram incluídas nos processos decisórios de sua estruturação. Além do que, tal Conselho não tinha caráter executivo nem um orçamento próprio. Em 1984, o Brasil ratifica a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), que havia sido criado em 1979 e entrado em vigor em 1981¹⁶. Assim, passa a ser obrigado legalmente a cumprir suas diretrizes e a elaborar um relatório de implementação a cada quatro anos (PRÁ, EPPING ;2012). Tal tratado foi criado pela Organização das Nações Unidas durante a década da mulher, sendo o primeiro tratado internacional a englobar os direitos humanos da mulher. Divide-se em duas propostas, estipulando medidas e prazos a serem cumpridos pelos países para promover os direitos das mulheres e a igualdade de gênero, bem como reprimir quaisquer discriminações contra a mulher nos Estados signatários.

No plano da economia, o Brasil passou a receber regras do Fundo Monetário Internacional para continuar obtendo ajuda financeira. O país lutava para pagar os juros da dívida externa. A indústria foi a principal atingida, o que fez com que a taxa de desemprego aumentasse. O salário não acompanhava a inflação, houve um grande déficit no setor público e corte de gastos, o que prejudicou empresas que dependiam fortemente das encomendas estatais (construção civil, comunicações e transporte). Em 1984, já havia setores organizados urbanos, classe média e o operariado. Iniciou-se uma campanha em prol de eleições diretas para a presidência, organizada por setores da oposição com apoio da Igreja Católica. A campanha pelas diretas se espalhou pelo país através de comícios, ganhando cada vez mais adeptos - incluindo artistas. Apesar da pressão popular, a votação parlamentar acerca desse tema aprovou a continuação das eleições indiretas.

Stepan (1986) e Skidmore (1944) discutem a indicação do partido governista ao candidato oficial. Ambos apontam que Paulo Maluf causou cisões internas no partido e foi o responsável pelo apoio à candidatura de Tancredo Neves, do PMDB, com um vice da facção dissidente do Partido Democrático Social (PDS), José Sarney. Com esta aliança, foi eleito o

¹⁶ Com reservas aos artigos 15 e 16 por incompatibilidade com a legislação brasileira, que reafirmava a desigualdade entre os gêneros. Essa reserva seria retirada em 1994.

primeiro presidente civil desde 1964: Tancredo Neves. Os movimentos reivindicatórios já existentes até então, se fortalecem, e novos começam a surgir.

No fim da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de gênero começa a se modificar. Joan Scott (1989) apresenta como sugestão tratar o gênero como categoria de análise através de uma teoria própria do feminismo. O gênero seria entendido como “elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder.” (SCOTT, 1989, p 21) O poder seria entendido no sentido foucaultiano, como algo onipresente, não centrado em um só lugar. Michel Foucault (1975), aborda o poder enquanto relação, isto é, “formas díspares, heterogêneas, em constante transformação”. Para este autor, o poder é visto como uma prática social, portanto faz uma genealogia do poder, buscando sua origem e sua constituição histórica. O poder está em toda parte porque provém de todos os lugares, ultrapassando o nível estatal e se estendendo por tudo e todos. Para ele, cada indivíduo é detentor de poder e, ao mesmo tempo, um veiculador de poder. Observa-se, então, que, no que tange à questão do reconhecimento do outro, o poder para Foucault é um aglomerado de relações que produz a assimetria de maneira constante, e que é oriundo de todas as camadas da sociedade, o que, por sua vez, sustenta as instâncias de autoridade. Ao perceberem que o poder não está só no Estado, combatendo as formas de opressão, dominação, desigualdade de poder. O conceito de gênero é criado na chave do poder.

1.2 –O feminismo e o Estado democrático

Em 1985 o país retorna ao regime democrático, descentralizando o poder e redistribuindo-o entre os estados da federação e também aos municípios. Este período é descrito por Bresser Pereira (2001) como um período de euforia, no qual a dimensão da crise econômica e fiscal era ignorada e esperava-se que “*seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foi a década de 50.*”

Com a abertura política, o campo feminista começa a se reconfigurar. Com a abertura dos canais institucionais de participação, o pluripartidarismo e o os debates acerca da democracia, ocorre uma inflexão de “180 graus na reflexão teórica” sobre os movimentos sociais e sua relação com o Estado (Doimo,1995, p 49). Ao mesmo tempo em que havia a atomização do movimento feminista brasileiro, a década de 80 foi marcada por dois momentos de aproximação das feministas ao Estado. Segundo Dagnino (2002), houve uma reinvenção do conceito de cidadania, o qual passava a abarcar o reconhecimento dos membros da sociedade

como sujeitos portadores de direito, inclusive o de participar efetivamente da gestão da sociedade.

A Constituição de 1988 (CF/1988), por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas. Alguns dos conselhos foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, como o de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Outros conselhos são resultado de demandas por participação em políticas para as quais ainda não tinham sido construídos sistemas nem institucionalidades específicas, como é o caso da segurança pública. (IPEA, 2013)

Em 1984 mulheres paulistas lideradas pela deputada estadual Ruth Escobar havia lançado uma carta ao presidente Tancredo Neves demandando a criação de um Conselho Nacional de Direitos da Mulher, ou de um Ministério dos Direitos da Mulher. Em 1985 - pouco antes da Constituição de 1988 - o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) é criado no governo Sarney. Tal Conselho, sob a presidência de Ruth Escobar, foi composto por uma diversidade de partidos políticos e movimentos de mulheres. Essa foi a primeira experiência a nível federal desta relação entres movimentos feministas e o Estado. De acordo com Pitanguy (2003), sua criação insere-se nas recomendações da Conferência Internacional de Mulheres realizada pela ONU em 1985.

A demanda por um ministério surge em 1985, sendo que quase 20 anos depois o ministério é criado (ESMERALDO, Gema; SAID, Magnólia Azevedo, 2002). Em um contexto de recém abertura política, a proposta de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi motivo de tensões no movimento feminista, entre aquelas que valorizavam a autonomia e temiam que o discurso feminista fosse neutralizado pelo Estado, e as que consideravam importante o diálogo com o Estado para a implantação de políticas para as mulheres. Apesar das disputas, no Sétimo Encontro Nacional Feminista, em 1985, a criação do CNDM foi aprovada, com o compromisso de que o órgão seria administrado por feministas e que o movimento participaria da elaboração, execução e seguimento das políticas oficiais. O CNDM possuía autonomia administrativa e financeira apesar de vinculado ao Ministério da Justiça. Com sua criação e com a experiência positiva do CECF em São Paulo, os estados de Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Alagoas construíram seus Conselhos Estaduais da Condição Feminina. Contudo, em cada estado os conselhos adquiriam aspectos diferentes conforme o partido no poder.

Em 1986, são criadas as primeiras Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher, em São Paulo. De acordo com Guita Debert (2006), são fruto da pressão exercida pelos movimentos

feministas nos casos de violência contra a mulher menosprezados pelo sistema de justiça. O Brasil foi o primeiro país do mundo a implantar delegacias para as mulheres e, para Pasinato e Santos (2008) e Debert (2006), estas são a principal política pública de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres.

[...] as DDMs foram idealizadas como espaço institucional de combate e prevenção da violência contra a mulher, com quadros formados apenas por policiais mulheres (delegadas, escrivãs, investigadoras) apoiadas por uma equipe de assistentes sociais e de psicólogas (...) um espaço em que as mulheres pudessem fazer suas denúncias sem constrangimento, em que fossem ouvidas, sua denúncia encaminhada e todos os procedimentos legais necessários adotados: instauração de inquérito policial, investigação, identificação e indiciamento do réu, conclusão do inquérito e encaminhamento ao Fórum para o início da ação penal. (IZUMINO, 1998, p35)

Nos governos seguintes, o CNDM sofreu duras perdas. Nos últimos anos do governo de José Sarney (1985-1990), que havia apoiado o regime militar, com as forças políticas conservadoras ganhando cada vez mais espaço, a alta cúpula do CNDM renunciava ante pressões políticas adversas. No governo seguinte, o primeiro eleito por voto popular após o fim do período ditatorial, o então presidente Fernando Collor de Mello extinguiu sua autonomia política e financeira, além de nomear mulheres conservadoras para o CNDM, descumprindo o acordo feito no momento de criação deste. O governo Collor trouxe instabilidade, pois fora eleito sem ter base política para sustentá-lo, além de tomar medidas consideradas por Carvalho (2001) como radicais e ambiciosas para acabar com a inflação. Com a descoberta de um grande esquema de corrupção em seu governo, a população foi às ruas pedir sua saída do poder e, de forma democrática, o Congresso retirou o então presidente, dando lugar ao seu vice Itamar Franco. No governo seguinte, do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o CNDM perde representação, sendo negado seu status de executivo. Assim, ao longo dos anos, o CNDM foi perdendo sua autonomia para se tornar um órgão de deliberação coletiva, com poucos recursos técnicos e financeiros.

De acordo com Pitanguy e Barsted (2010), a Constituição de 1988 veio para consolidar o resgate formal das liberdades civis e políticas, visando garantir os direitos do cidadão. Realizou mudanças nos critérios de votação, deixando de ser facultativo o que antes era proibido: o voto de analfabetos e de pessoas de idade entre 16 e 18 anos. Também possibilitou a criação de inúmeros partidos políticos, pois os critérios para sua criação ficaram bem mais simples.¹⁷ No que diz respeito aos direitos das mulheres, a Constituição de 1988 incorporou

¹⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

cerca de 80% da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, elaborada pelo CNDM (Pitanguy, 2003). A pressão dos movimentos sociais por maior participação no Estado, trouxe o surgimento de conselhos gestores de políticas públicas a partir do referido marco legal (Tatagiba, 2002). Tais conselhos visam a inclusão da sociedade civil nas decisões do Estado, reunindo representantes de ambos os lados afim de discutir assuntos determinados em caráter deliberativo, há paridade entre membros da sociedade civil e do governo em busca de um equilíbrio nas decisões, o que não acontece. No balanço dos dez anos do surgimento dos Conselhos Gestores, feito por Tatagiba (2002), a pesquisadora conclui que o protagonismo do Estado é evidente, seja na tomada de decisões, na manipulação das pautas das reuniões e, indo mais fundo, na escolha dos membros da sociedade civil que compõem tal estrutura. Gohn (2011) se refere a esse momento como um momento contraditório, de institucionalização de práticas autônomas que buscam a transformação da ordem vigente, e, daquelas que visam apenas medidas compensatórias.

Na década de 1990, as redes e fóruns locais e regionais se espalharam pelo país, intensificando a organização política, assim como as campanhas e agendas do movimento feminista. Há um forte processo de institucionalização, explicitado no dossiê organizado por Sonia Alvarez (2003) com base em debates do Fórum Social Mundial. O contexto político na América Latina - de dupla transição para a democracia e para uma reforma econômica neoliberal - fez com que os governos se aproximassem dos movimentos de mulheres em busca de eleitoras, incorporando em seu discurso questões feministas. Deste modo, as feministas conseguiram participação no aparato governamental e em partidos, especialmente com a fundação de secretarias ou ministérios nacionais de e para as mulheres em quase todos os países da região, como também começaram a desenvolver lutas por políticas de gênero baseadas na sociedade civil, fundando ONGs. Ainda de acordo com Alvarez, para lidar com o governo, tais feministas, principalmente as de ONGs, formalizaram suas práticas organizacionais e moderaram seu discurso. Marta Farah (2004) apresenta outra visão deste contexto pós abertura. A aproximação do governo teria sido com mulheres participantes de movimentos sociais urbanos, e não com as feministas. Para esta autora, a participação das mulheres na construção dessa nova agenda política se deu por sua expressiva presença nos movimentos sociais urbanos, em torno da democratização do regime e de temas que atingiam os trabalhadores urbanos pobres. Quando essas mesmas mulheres passaram a defender temas específicos da mulher, houve uma convergência com o movimento feminista.

Como o contato com órgãos governamentais foi visto por muitas como uma ameaça à solidariedade feminista, pois apenas líderes e discursos mais amenos conseguiam participação e apoio do governo (ALVAREZ, 2003), houve descontentamento entre as feministas. Por outro lado, observando os desenvolvimentos mais recentes, nota-se uma desidentificação das gerações mais jovens de ativistas feministas com relação a estratégias mais institucionalizadas (Facchini, 2011).

Simultaneamente as discussões acerca da institucionalização do movimento feminista, nos encontros feministas de 1986/1987 e no I Seminário Nacional Feminista, em 1988, há a preocupação acerca da dicotomia entre militância e teoria. Costa e Sardenberg (1990) afirmam que, nos bastidores dos eventos, discutia-se que estes eram importantes para troca de experiências entre mulheres de classes/raças distintas, mas dificultavam a produção teórica. No período observado pelas autoras, até o início da década de 1990, o distanciamento ente teoria e militância era marcante e preocupava as feministas.

Acerca dos feminismos jovens, Zanetti (2011) aponta que, anteriormente, apesar de muitas jovens participarem de movimentos feministas no Brasil, até a década de 1990 não havia o reconhecimento nem a demanda de uma identidade "feminista-jovem". Gonçalves e Pinto (2011) observam que a formação de uma vertente feminista jovem não surge de novas demandas resultantes de mudanças sociais, mas de reformulações dentro do próprio feminismo. As autoras apontam que, na década de 2000, redes e fóruns protagonizados por jovens foram surgindo, caracterizados por uma recusa a certo tipo de organização política instituída, com ênfase na horizontalidade e nas formas não institucionais de intervenção política. Destaca-se também a valorização do lúdico, do cultural, da internet (blogs, fóruns, redes sociais), e, de acordo com Facchini e França (2011), o feminismo das jovens enfatiza a intersecção com vários marcadores sociais de diferença e coloca bastante peso na questão da diversidade, inclusive a partir da participação simultânea em vários movimentos sociais.

Quanto ao contexto internacional, a década de 1990 é marcada por duas Conferências: a Conferência dos Direitos Humanos, realizada em 1993, e a Conferência de Beijing, em 1995, ambas organizadas pela ONU. Na primeira, há uma ênfase nos direitos das mulheres e a abordagem da violência doméstica como violação de direitos humanos, originando a Declaração de Viena para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres. Já da segunda, surge a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim¹⁸. De acordo com Herrera (2005), esta

¹⁸ Seu texto divide-se em **doze áreas temáticas**: Mulheres e pobreza; Educação e Capacitação de Mulheres; Mulheres e Saúde; Violência contra as Mulheres; Mulheres e Conflitos Armados; Mulheres e Economia; Mulheres

forneceu aos movimentos de mulheres uma agenda política para negociar com o governo e com atores da sociedade civil, além de marcar a intensificação dos esforços em retirar da marginalidade as políticas destinadas ao gênero (PRA, 2013).

No mesmo ano de 1995, o Brasil cria os primeiros Juizados Especiais Criminais (JECrim) com a Lei 9.099 de 1995. Estes juizados tinham por objetivo conciliar as partes em litígio, em casos de menor potencial ofensivo e, atendiam, em sua maior parte, os casos de violência doméstica.

A consequência dessa formulação que exclui o paradigma de gênero é a banalização da violência doméstica, com a não-escuta da vítima, o arquivamento massivo dos processos operado pela renúncia do direito da vítima de representar criminalmente e, portanto, sem dar-lhe uma solução satisfatória. A preocupação maior reside em diminuir, a cada dia, o número crescente de processos nos juizados. (CAMPOS, 2003, p 159)

Ainda na década de noventa, a política de cotas por sexo que surgia em outros países nos finais da década de 1970, chegou ao Brasil. Seria uma nova forma de permitir a entrada das mulheres no Estado de forma eletiva. Como uma política de ação direta, que interfere nas hierarquias das estruturas de poder e busca reequilibrar a participação política das mulheres, tal medida seria uma ação afirmativa, que, segundo Ilana Strozenberg (1996), está associada a um tipo de política corretiva que tem o objetivo de “corrigir uma defasagem entre o ideal igualitário predominante e/ ou legitimado nas modernas sociedades democráticas e um sistema de relações sociais marcado pela desigualdade e pela hierarquia.” (STROZENBERG, 1996).

A baixa representação contrasta com a composição do eleitorado brasileiro. Dos 130.5 milhões de cidadãos inscritos na Justiça Eleitoral, 51,8% são mulheres (67.483.419). Isso significa que apenas 12% de mulheres são representantes nas câmaras de vereadores. A falta de representatividade feminina ocorre também na Câmara dos Deputados, que tem cerca de 10% de mulheres em sua composição. Na Câmara dos Deputados, nunca uma mulher foi membro efetivo da Mesa Diretora, fato que reforça a baixa representação da mulher no Poder Legislativo. Nota-se que o processo de distribuição do poder político entre homens e mulheres não é igualitário. (SOW, 2010)

Céli Pinto (1994) alerta que a democratização da sociedade, sem que as formas de acesso e de tomada de decisão no campo político fossem garantidas para diversos grupos, poderia levar a uma dissociação, na qual o campo político ganharia uma autonomia exagerada em relação à sociedade civil e suas organizações. Mesmo com o crescimento do movimento feminista e a criação do CNDM, de acordo com Pitanguy (2003), até meados dos anos 1990, as medidas

tomadas pelo governo em relação às mulheres se limitavam a ações pontuais, sem articulação, de caráter assistencialista e determinada a grupos específicos de mulheres.

As perspectivas de cotas partem do pressuposto de que as condições de acesso ao campo político não são as mesmas para homens e mulheres na disputa de cargos eletivos, portanto o conceito liberal de desigualdade política seria deficitário. Tais medidas estão associadas diretamente com a definição de democracia relacionada ao grau de envolvimento e de participação social na vida política da nação e à inclusão política. As cotas, neste sentido, seriam mecanismos institucionais para assegurar a entrada de grupos menos favorecidos na disputa política e, assim, garantir uma democracia plena.

No Brasil, as cotas foram implementadas nas eleições de 1996, para as Câmaras de Vereadores, e nas eleições de 1998, para a Câmara dos Deputados e para as 26 Assembleias Legislativas Estaduais e a Câmara Distrital, do Distrito Federal. Foi determinada uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres às câmaras municipais e, em 1998, para os demais cargos do legislativo, eleitos pelo voto proporcional. Segundo Araújo (2006), a aprovação da política de cotas não mobilizou setores mais amplos da sociedade ou mesmo o movimento feminista.

Como a legislação não obrigava os partidos a cumprirem esta cota, e sim a reservá-la, os partidos não preencheram os 30% de vagas previstas para a candidatura de mulheres. Em 2009, a lei torna obrigatório o preenchimento dos 30%, o que começou a valer a partir das eleições de 2010. Contudo, o Brasil não apresenta muitas mulheres dispostas a concorrer a estes cargos. Um dos principais alvos é a construção do Estado moderno e sua ordem político-jurídica, que teriam sido fundados no princípio da separação entre a esfera pública e a esfera privada e em valores ditos masculinos. Além dos preconceitos e estereótipos, as práticas e as condições de atuação política no Brasil inibem a inserção de setores menos privilegiados, historicamente excluídos da política e no caso das mulheres, do âmbito público. A presença feminina na política formal se deu tardiamente, mas antes da política formal, elas já se manifestavam politicamente por meio de movimentos sociais.

Uma crítica contundente à eficácia da política de cotas é o fato que ela se aplica a eleições proporcionais, o que, somado ao fato de que elas são para as candidaturas e não para os eleitos, faz com que uma candidata, mesmo se bem votada, possa não se eleger. Tal sistema eleitoral tem como instrumentos o quociente eleitoral e o quociente partidário. O primeiro é determinado pela divisão do número de votos válidos apurados pelo número de vagas a

preencher em cada circunscrição eleitoral, que indica a quantidade de votos válidos necessários para ser eleito pelo menos um candidato por uma legenda partidária. Já o segundo, o quociente partidário, é definido pela divisão entre o número de votos válidos a uma mesma legenda partidária pelo quociente eleitoral anteriormente definido. Este sistema diminui a eficácia desta política no Brasil, se comparado a outros países nos quais os eleitores votam nos partidos, apoiando as listas de candidatos por estes apresentadas.

Os objetivos das cotas foram definidos em dois níveis: um primeiro, mais concreto, que seria o de ampliar a presença de mulheres na representação política, como candidatas, mas sobretudo como eleitas; e um segundo, definido como mais simbólico, visando alterar a cultura política, marcada por percepções de gênero que naturalizam as desigualdades. Um dos argumentos do uso de cotas parte do pressuposto de que as mulheres tenderiam a compartilhar experiências de vidas comuns e distintas das experiências masculinas.

Para Céli Pinto (1994), no campo da política, a participação e a representação são equiparadas, medindo-se a primeira pela capacidade de grupos e interesses se fazerem representados. Para medir se um grupo está sendo ou não representado, haveria a necessidade de uma concordância quanto ao que constitui, ou deveria constituir, a categoria das mulheres. Os domínios da ‘representação’ política e linguística estabeleceram *a priori* o critério segundo o qual os próprios sujeitos são formados, com o resultado de a representação só se estender ao que pode ser reconhecido como sujeito. Ainda de acordo com Pinto “Apesar de a afirmação da identidade não dever se tornar uma meta em si, a afirmação estratégica da identidade continua necessária para o desenvolvimento de qualquer movimento político, mesmo daqueles abertos às coalizões.” (PINTO, 1994)

Tal necessidade é criticada pela filósofa Judith Butler (2003), que entenderia que, deste modo, representação política e linguagem formariam o sujeito, e não seriam formadas por ele, e que causariam uma falsa sensação de homogeneidade. Outros fatores, além do sexo, interfeririam nas demandas das mulheres, como classe social, raça, idade, religião, dentre outros. Eleni Varikas (1996) afirma que nossas ideias enquanto cidadãos não são redutíveis ao nosso pertencimento a apenas um grupo e que a lealdade a um grupo modifica-se em função das questões em pauta. Sacchet (2012) afirma que esta representação especial de grupos é polêmica, não havendo garantia de que pessoas com traços físicos e experiências pessoais semelhantes tenham visões similares sobre seus interesses ou se reconheçam como portadoras

de identidades comuns, e que, deste modo, a demanda pela inclusão de grupos em processos políticos democráticos com base no argumento da representatividade também não faria sentido.

Como exemplo desta não homogeneidade das mulheres, tem-se a postura divergente de duas mulheres que concorreram à presidência da república em 2010, em um aspecto que diz respeito diretamente à mulher: o aborto. Dilma Rousseff, em um primeiro momento, dizia que o aborto era questão de saúde pública e se mostrava favorável a sua realização, enquanto Marina Silva se declarava contrária a ele. A polêmica sobre a descriminalização do aborto ganhou força e ajudou a reduzir as intenções de voto da candidatura Dilma, enquanto que aumentou a intenção de voto em Marina. Posturas opostas de duas pessoas que compartilham o mesmo gênero, mas no caso de Marina, sua religião (evangélica) foi mais forte.

Para fazer um contraponto a este argumento, Sacchet (2012) apresenta a teoria de Anne Phillips, que aponta a diferença entre “incluir/representar/reavaliar um grupo” e “incluir/representar/reavaliar seus membros”, sendo a maioria dos argumentos apresentados no sentido de aumentar a representatividade política das mulheres, compatíveis com este último. Não haveria o pressuposto de que os representantes eleitos representassem os interesses do grupo que o elegeu e sim que os eleitos servissem de porta-vozes dos interesses e das perspectivas desses grupos. Deste modo:

[...] As pessoas que compartilham uma característica de grupo são sub-representadas e, portanto, têm maior necessidade de representação. A reivindicação por maior presença política dos membros de um grupo não seria uma reivindicação pela representação dos interesses desse grupo, mas por “uma distribuição mais equânime de posições representativas entre os diferentes grupos sociais que trazem uma maior variedade de perspectivas”. (SACCHET, 2012)

Seguindo a linha de raciocínio de Anne Phillips, conclui-se que o aumento do número de mulheres em cargos eletivos não garante que haverá uma mudança social e econômica que favoreça as mulheres. Eleni Varikas (1996) afirma que o que conta não são as pessoas, mas as ideias, e que uma política de cotas para mulheres privilegiaria o gênero como critério de votação, deixando em segundo plano a eleição de candidatos em função do seu comprometimento com este ou aquele ponto do programa político do partido. Seria errôneo pensar que uma pessoa filiada a um partido deixaria de defender os interesses deste e privilegiaria os interesses do grupo que a elegeu: “[...] uma percepção ainda mais deficiente da democracia que consistiria em desejar que os membros das assembleias agissem não segundo posições políticas que asseguraram sua eleição, mas com base no seu pertencimento de gênero.” (VARIKAS, 1996)

Os dados apresentados no livro *As mulheres nas eleições 2010*, escrito pelo Consórcio Bertha Lutz, indicam que o gênero não é fator determinante na escolha do candidato. Retomo aqui a eleição presidencial de 2010 para exemplificar.

As pesquisas de intenções de voto mostram que as diferenças entre Dilma e Serra, que estavam na faixa de 20 pontos no final do primeiro turno, caíram para cerca de 8 pontos no início do segundo turno. Isto quer dizer que uma parcela maior do eleitorado de Marina Silva migrou para o candidato do PSDB. A diferença era maior entre o eleitorado masculino, enquanto entre as mulheres a situação era de empate técnico. (ALVES, 2012)

No final das eleições, Dilma obteve maior porcentagem dos votos tanto entre os homens quanto entre as mulheres, mas com uma margem maior entre os primeiros. Tais dados indicam que as mulheres não votam necessariamente em mulheres, que este não é o fator preponderante. No caso de Dilma, que herdou boa parte do eleitorado de Lula, majoritariamente masculino, um tom feminista na campanha eleitoral foi evitado. Diversos temas de interesse das mulheres e várias bandeiras históricas do movimento feminista foram deixados de lado nas eleições de 2010. A postura de Dilma em relação à questão do aborto mudou, por pressão dos eleitores e da bancada religiosa.

Sabe-se que a implementação das cotas ainda não conseguiu aumentar significativamente a presença de mulheres em cargos legislativos. Atualmente, há na televisão aberta campanhas para incentivar a participação feminina na política. Segundo dados do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), nas eleições de 1998, já com a implantação das cotas, elegeram-se apenas 29 deputadas federais, quatro a menos do que na eleição anterior, totalizando 5,65% da Câmara Federal. Deste modo, não se sabe ao certo os resultados desta ação afirmativa. Segundo Sacchet (2012), por dependerem de negociações travadas dentro das arenas políticas, os resultados dos processos políticos são incertos. As características individuais e as posturas ideológicas e políticas dos eleitores podem afetar as escolhas, tanto quanto as características institucionais e partidárias de vinculação dos candidatos, sendo que todas aquelas são mediadas pelo contexto sociopolítico corrente. Portanto, ainda que críticas e elogios possam ser feitos acerca das cotas como um projeto político, no caso brasileiro, ainda não podemos fazer o mesmo sobre os seus resultados. Há indícios de que a Lei de Cotas não seria o suficiente para aumentar essa representatividade, pois as percepções conservadoras e tradicionais das próprias mulheres (especialmente no que se refere ao mundo privado/intimo) ainda constituem um dos principais obstáculos para o alcance efetivo da igualdade de gênero.

Em maio de 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), é criada - como pasta do Ministério da Justiça - a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). De

acordo com Pitanguy (2003), ela surge como eco do contexto internacional e mudanças no conceito de direitos humanos (que agora engloba as mulheres). Já no primeiro dia do mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a SPM foi criada a partir da medida provisória nº 103/03, com o status de Secretaria, sendo-lhe transferindo o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)¹⁹, até então submetido ao Ministério da Justiça. Este passa a ser um órgão consultivo. É considerado como parte do compromisso assumido em promover a igualdade de gênero e de raça no país, orientando suas ações com base nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, criados a partir Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, as quais são precedidas por encontros em níveis estaduais e municipais.

Este primeiro capítulo foi dedicado a mostrar como a situação política e social brasileira foi se modificando. Mostrou como as mulheres, ao ocuparem espaços públicos, foram adquirindo uma maior noção de seus direitos e passam a ser reconhecidas pelo Estado como cidadãs. Elas se inseriram na esfera produtiva, nas escolas de nível superior, em movimentos de mulheres, organizando-se e compartilhando suas experiências. Neste processo, começaram a perceber que não era natural seu papel de subordinação. Ao longo dos anos, o Estado vai respondendo a essa mudança na sociedade e fortalecendo os direitos da mulher. O capítulo seguinte mostrará os documentos referentes as três conferências analisadas, no que diz respeito ao combate à violência contra a mulher.

¹⁹ O CDNM foi criado para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>> acesso em: 23 de outubro 2016

Capítulo 2 – As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres

A intenção deste capítulo é fazer uma retrospectiva das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, desde suas convocatórias até suas deliberações, buscando ver sua influência na construção de uma agenda nacional de combate à violência contra a mulher.

As Conferências nacionais hoje assumem um papel de destaque na política participativa brasileira. Com seu embrião nas Conferências Nacionais de Educação e Saúde organizadas por Getúlio Vargas em 1941, foram institucionalizadas a partir da Constituição Federal de 1988, que propagou a participação social na construção de políticas públicas nas áreas de saúde e assistência social. As primeiras Conferências eram convocadas pelo governo federal através de decretos, mas não contavam com a presença da sociedade civil, apenas com autoridades administrativas dos estados, sendo um espaço de deliberação entre governos federal e estaduais.

As Conferências começaram a se espalhar devido à pressão da sociedade civil brasileira durante o período da última Assembleia Constituinte, na qual diversos setores da sociedade se posicionaram para que na democracia então nascente houvesse espaço para a participação social, o que resultou em espaços híbridos como os Conselhos e as Conferências. Contudo, até o governo de Fernando Henrique Cardoso, só ocorreram Conferências Nacionais de Saúde. De acordo com Thamy Pogrebinski (2009), as conferências passam a ser mais amplas e abrangentes, por abrirem espaço a um maior número de pessoas e de temas.

As Conferências Nacionais só se espalharam e ganharam força no país durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. De acordo com um balanço feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011, das 115 conferências realizadas no Brasil, 74 ocorreram nos dois mandatos do ex-presidente Lula, sendo que pela primeira vez ocorreram as conferências nacionais do Meio Ambiente, de Promoção da Igualdade Racial, das Cidades, de Políticas para a Mulher, de Aquicultura e Pesca; Infância e Juventude pelo Meio Ambiente; de Medicamentos e Assistência Farmacêutica; do Esporte e da Cultura. Dentre elas, a de Políticas para a Mulher e a de Promoção da Igualdade Racial, estão diretamente ligadas à criação de Secretarias com status de Ministério para estas minorias.

Esse *boom* em relação à quantidade e qualidade das conferências, é justificado por alguns autores pela base do partido de Lula, que desde o seu surgimento aglutinava “movimentos sociais, o setor progressista da Igreja Católica, o novo sindicalismo que brotou das bases, a esquerda que regressava do exílio, ex-militantes da luta armada, artistas e

intelectuais” (SCAVONE,2010). Para Pinto (2010), a participação se deu principalmente nos setores ligados à fundação do Partido dos Trabalhadores (PT).

Para Avritzer (2012), anteriormente políticas de participação eram mais fortes no âmbito local, através dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Tal política de participação social é aplaudida nos discursos das Conferências Nacionais da Mulher e nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. As Conferências são apresentadas por Avritzer (2012), baseado em diversos autores, como capazes de resultar em um aumento das formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas. Estes espaços mistos de participação e deliberação de políticas públicas, são compostos de forma paritária entre governo e sociedade civil.

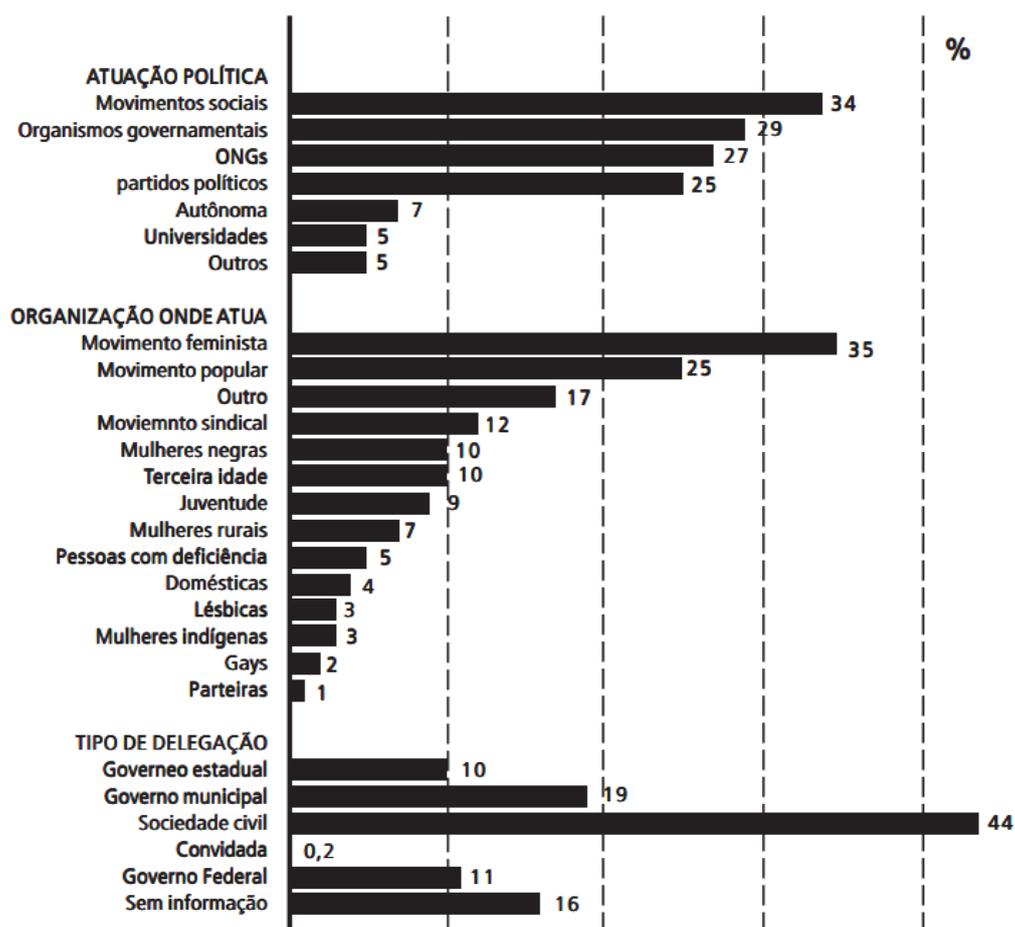
Thamy Pogrebinski (2009) explica que as Conferências Nacionais são precedidas de etapa municipais, regionais ou estaduais, as quais discutem e deliberam questões a serem levadas para a etapa nacional e as delegadas são eleitas. Ressalta que há conferências livres e conferências virtuais, nas quais o rito tradicional de uma conferência pode ser deixado de lado e não há a eleição de delegadas, dando-se prioridade ao debate acerca dos temas propostos pela SPM. Os pontos explicados por Pogrebinski (2009) corroboram a tese de Clovis Souza (2013) de que as conferências "se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois, em geral, desenvolvem-se ao longo do tempo, e não pontualmente." (SOUZA, 2013, p 57). Esta explicação se tornou mais clara no passo a passo das "Conferências de Políticas para as Mulheres".

2.1 – A Estrutura da I Conferência de Políticas para as Mulheres

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi convocada por um decreto presidencial no dia 18 de dezembro de 2003, com a intenção de propor diretrizes para um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres reafirmando o objetivo do então governo de caminhar para a igualdade de gênero e raça. De acordo com o decreto, realizar-se-ia nos dias 16 a 18 de junho de 2004, com o tema "Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero" dividido em três eixos: I - análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; II - avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal, frente aos compromissos internacionais objeto de acordos, tratados e convenções; III - proposição de diretrizes da Política Nacional para as Mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos. Porém, a I

Conferência não aconteceu na data prevista, vindo a ocorrer nos dias 15, 16 e 17 de julho de 2004, com a presença de 1787 delegadas representantes do Estado e da sociedade civil. A SPM e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM - realizaram uma pesquisa sociodemográfica, apenas durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres para traçar o perfil das delegadas. Responderam ao questionário 44,6% das (os) participantes, sendo que 94% se autodeclararam mulheres, como destacado na Figura 1.

Figura 1:



Fonte: Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004, p 161.

As diretrizes, a organização e o cronograma da Conferência foram dados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo seu conselho deliberativo (CNDM), que propuseram aos municípios e estados que organizassem plenárias municipais e conferências estaduais, respectivamente, e que, discutissem o texto-base enviado pela SPM e enviassem propostas a serem discutidas na Conferência Nacional. As delegadas estaduais que representaram os estados na etapa nacional foram eleitas no âmbito estadual. O texto base tinha como objetivo

fomentar o debate entre as mulheres presentes nas conferências estaduais, apresentando dados que indicavam a situação da mulher brasileira, medidas adotadas pelo governo para mudar aquela situação com base em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário; indicava também princípios e diretrizes para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. As propostas das participantes das conferências e plenárias serviriam de complemento a este texto-base formulado pela SPM.

2.1.2– O texto-base da I Conferência

Para a organização de cada Conferência, seriam constituídas uma Comissão Organizadora, eleita pelo CNDM e por outras cinco comissões a ela subordinadas: Comissão Especial Temática e de Relatoria, Comissão Especial de Comunicação, Comissão Especial de Infraestrutura, Comissão Especial de Articulação e Mobilização, Comissão Especial de Regimento e Regulamento. Dentre essas Comissões, caberia a de Temática e Relatoria elaborar o texto-base das conferências estaduais. Este foi elaborado por doze mulheres integrantes da SPM, do CNDM e mulheres com notório conhecimento de gênero. Dentre elas, duas representavam movimentos sociais, um feminista - Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e o outro, parte do movimento dos trabalhadores - Central Única dos Trabalhadores. Tal texto é dividido em três partes - Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal frente aos compromissos internacionais - acordos, tratados e convenções; e Proposição de princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero, apontado as prioridades para os próximos anos. Na primeira parte, a questão da violência contra a mulher aparece no tópico 5, intitulado *Violências de gênero e políticas de segurança*. Aqui a mulher aparece como duplamente vítima da violência: a violência que atinge toda a sociedade a aquela que atinge especificamente o gênero feminino. Esta última “revela a permanência da cultura patriarcal centrada na ideia de sujeição das mulheres e do exercício do poder masculino, se necessário pela força.”²⁰ Como exemplos da violência de gênero o texto cita casos de agressão no ambiente doméstico e o tráfico de mulheres. A subnotificação, causada pela precariedade na coleta e no registro das agressões contra a mulher, aparece como entrave ao completo conhecimento da frequência com que ocorrem.

²⁰ Brasil, 2004a, Pagina 21,

Há destaque na criação de 339 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e 71 Casas Abrigos entre 1985 e 2002, mas há também a consciência da precariedade das instalações e das reclamações de mau atendimento, assim como da falha da legislação brasileira em definir a violência contra as mulheres, o que impede que os criminosos sejam julgados adequadamente. Além de caso policial, a violência aparece como caso de saúde pública, com a “criação de alguns serviços voltados para atender e identificar situações de agressão física potencialmente relacionadas com a violência doméstica. [...]em 2003, esses serviços já chegavam a 85 em hospitais e 113 ambulatoriais.”²¹ Porém, adverte-se que a norma técnica do Ministério da Saúde para o atendimento de mulheres vítimas de violência sexual - a profilaxia das DST/AIDS e o atendimento ao aborto legal- têm pouca eficácia nos âmbitos estaduais e municipais.

Como forma de prevenção da violência contra a mulher, o texto ressalta que há pouca verba para que campanhas que visassem conscientizar e informar a sociedade fossem colocadas em circulação, prejudicando o seu longo alcance. Também sugerem o aprimoramento dos mecanismos de denúncias.

Por fim, o texto apresenta os tratados e convenções internacionais assinados pelo Brasil que versam sobre a violência contra a mulher e as medidas que o Brasil adotou em conformidade a elas. São eles:

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) - 1984
- Conferência Mundial sobre Direitos Humanos – Viena -1993
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará - 1994
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – Cairo - 1994.
- IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing -95

O texto-base não cita nem faz referência aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio propostos pela ONU nos anos 2000. Tais objetivos englobam metas estabelecidas por conferências mundiais anteriores e que ainda não haviam alcançado sucesso. Dentre elas, a de número 3 é Promover a Igualdade Entre os Sexos e a Autonomia das Mulheres. Tais termos aparecerão diversas vezes nos objetivos das CNPM.

Visando resolver o problema de subnotificação dos casos de violência contra a mulher, já citado anteriormente, em 2003 foi aprovada a Lei nº 10.778/03 que determinou a notificação compulsória de casos de violência contra a mulher atendidos nos serviços de saúde, bem assim

²¹ Brasil, 2004 a, Pagina 22

como uma linha de atendimento na qual denúncias de violência contra a mulher podem ser feitas (Lei nº 10.714/03). Tendo em vista uma política nacional com a participação de distintos órgãos do Estado, a SPM criou Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher, que articula ministérios e órgãos federais bem assim como um Grupo de Trabalho Interministerial instituído através do Decreto 5.030/04 para instituir principalmente medidas legislativas de combate à violência doméstica. As outras medidas adotadas haviam sido citadas na parte do texto que discorre sobre a situação da mulher brasileira: a criação das DEAMs, das casas abrigo, de normas de atendimento a mulheres vítimas de violência tanto nos postos de saúde quanto nas delegacias.

Por fim na parte III, são apresentadas as proposições de princípios e diretrizes da Política Nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero. No que diz respeito ao combate à violência, temos a violência de gênero associada a políticas de segurança:

- a) Adotar medidas integradas para prevenir e eliminar a violência contra a mulher.
- b) Implementar e apoiar equipamentos e serviços, qualificar os profissionais e instituir e fortalecer as redes de cidadania.
- c) Eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico.
- d) Promover a contribuição da mulher para o desenvolvimento de uma cultura que favoreça a paz.
- e) Implantar a notificação compulsória dos casos de violência visando qualificar e construir uma base de dados sobre o impacto epidemiológico deste problema;
- f) Implementação da revisão do marco legal para violência doméstica e de gênero no Brasil, adotando as normativas internacionais no que tange à elaboração de instrumental eficaz e ágil para o enfrentamento à violência, seu enquadramento legal e às ações de reparação cabíveis.

2.1.3 A I Conferência

A I Conferência teve por objetivo reafirmar o compromisso assumido pelo então governo em promover a igualdade de gênero no país, mediante uma construção coletiva que envolvesse os três poderes, as três esferas de governo e a população, com destaque aos movimentos de mulheres e movimentos feministas. Tal objetivo foi reafirmado em diversos discursos nas plenárias e nos painéis. Na mesa de abertura, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfatizou a parceria com o movimento de mulheres para a construção de políticas que

melhorem a condição de vida das mulheres e a ênfase nas conferências como uma porta para o diálogo entre Estado e sociedade para a construção coletiva de políticas públicas.

Ainda no primeiro dia de Conferência, têm-se a realização de dois painéis, o primeiro com o tema *Análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro* e o segundo *Diálogo Interativo sobre Experiências Internacionais com Ministras e representações internacionais*, que reforçou a intenção do governo brasileiro em seguir de acordo aos Tratados Internacionais dos quais é signatário. Entre as participantes do primeiro painel destaca-se a presença de Jacqueline Pitanguy - diretora da CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação - com seu longo histórico de participação no governo federal atuando na construção de políticas para as mulheres. Pitanguy foi a primeira presidenta do CNDM e permaneceu ligada a ele por longos anos; atualmente é parte da SPM como uma das mulheres com *notório conhecimento sobre as questões de gênero*. Em sua apresentação, frisou que o desenvolvimento de políticas para as mulheres “encontra os seus limites e possibilidades nos contextos nacional e internacional e que sua dinâmica obedece a bagagem histórica já acumulada e aos desafios das novas conjunturas.” (Brasil, 2004b, p 31). Tal afirmação ressalta os limites de uma conferência e a importância do movimento feminista em mudanças na sociedade que permitiram um terreno propício para que novas medidas que aumentassem os direitos das mulheres pudessem ser discutidas e aceitas pelo Estado. O Estado e a sociedade se retroalimentariam no avanço das políticas sociais. Pitanguy afirmou que das políticas de gênero, a de combate à violência doméstica é uma das mais aceitas pela sociedade, apesar de só a partir de 1993 ter sido considerada uma violação aos direitos humanos.

Ainda no painel I, as outras participantes reforçaram que as mulheres são diferentes dos homens e são diferentes entre si, formando um grupo heterogêneo que inclui, na fala de Sueli Carneiro (Coordenadora executiva da Geledés), as transexuais. Ressaltaram também, que as mulheres são vítimas de violência, inclusive a doméstica, mas que seus agressores não são punidos adequadamente. Aqui é citada pela primeira vez a iniciativa da SPM de incluir, junto com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, questões de gênero na matriz das academias de polícia. Todas citam uma almejada mudança na legislação, como esclarece a então Ministra Nilcéa Freire:

E, finalmente ainda no âmbito da violência, estamos revisando a legislação que trata da violência doméstica contra a mulher e esperamos que, no segundo semestre, estejamos encaminhando ao Congresso Nacional um anteprojeto de lei que teve como subsídio um projeto base elaborado por um consórcio de oito organizações não

governamentais e que tem contado com o apoio e participação da comissão do ano da mulher no Senado e na Câmara. Nos últimos 1º e 2 de julho, estivemos discutindo esse anteprojeto com estas organizações, com defensores públicos, com juízes de juizados especiais, com promotores e com profissionais da área de saúde. (Conferência I, p 50, 2004)

O Painel Internacional, que ocorreu no final deste primeiro dia de Conferência, contou com participantes do México, Portugal, Cuba, Equador e da Organização das Nações Unidas. Nestes países, medidas semelhantes às adotadas pelo Brasil no combate a violência doméstica foram adotadas, como a linha telefônica de denúncia, o levantamento de casos de violência e a criação de casas abrigo.

O segundo dia de Conferência é dividido no Painel 2 pela manhã e pelos grupos de trabalho no período da tarde. O Painel 2 teve como objetivo apresentar propostas de diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Tal painel contou com a participação de mulheres representantes do governo e da sociedade civil, sendo as últimas: Sr^a Maria Bethânia Ávila – Socióloga e Coordenadora Geral do SOS Corpo (Instituto Feminista para a Democracia), Sr^a Nalu Faria – Coordenação da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), Sr^a Dirce Cavalheiro Veron – Representante do Conselho Nacional das Mulheres Indígenas (CONAMI), no CNDM. Ávila ressaltou que a conferência “deve fortalecer a legitimidade do movimento de mulheres como um sujeito político estratégico para a transformação da sociedade brasileira.” (Brasil, 2004b, p 80) Ainda segundo a mesma, a conquista de direitos reprodutivos e direitos sexuais seria o caminho para combater a violência sexual e doméstica. Faria, assim como Pitanguy no primeiro Painel, enfatizou a importância do movimento feminista para a mudança na situação da mulher brasileira e para que naquela data fosse possível a realização de uma Conferência da Mulher. A coordenadora da MMM relaciona a questão da violência com a falta de autonomia do corpo feminino e alega que a construção de uma política de combate à violência contra a mulher deve trabalhar a prevenção, informação, assistência às vítimas e a revisão legal.

Em seguida ao Painel II, as participantes se dividiram em 20 grupos de trabalho, sendo 4 grupos para cada um dos eixos temáticos propostos:

- Eixo Temático 1 – Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra.
- Eixo Temático 2 – Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento.

- Eixo Temático 3 – Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais.
- Eixo Temático 4 – Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos.
- Eixo Temático 5 – Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

Estes grupos formados deveriam discutir o documento “Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres”, que fora formulado a partir das contribuições advindas das Conferências Estaduais. Foram 3.844 diretrizes e propostas das conferências estaduais, sendo 16 delas específicas sobre a violência de gênero. Cada grupo deveria compor um relatório com as propostas a serem levadas para a plenária final, sendo que, somente as propostas que alcançassem 50% + 1 de aprovação nos 4 grupos do respectivo eixo temático, seriam votadas. As propostas que referiam direta ou indiretamente a violência de gênero e que foram aprovadas são as seguintes:

Diretrizes Gerais:

24. Favorecer as condições do exercício dos direitos reprodutivos, dos direitos sexuais e a livre orientação sexual, descriminalizando o aborto, possibilitando autonomia e bem-estar também neste campo, intervindo contra as distintas formas de apropriação mercantil do corpo e da vida das mulheres, tendo em vista também a exploração sexual, o tráfico de mulheres e o consumo de imagens da mulher.

25. Reconhecer a violência de gênero e raça/etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e como questão de saúde pública. Isto exige responder as demandas que pressionam o cotidiano das mulheres, em particular a violência doméstica e sexual de que são vítimas, implementando e garantindo políticas permanentes de enfrentamento, assistência e prevenção.

EIXO 1 - Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra

Número 58. Implantar e implementar projetos de qualificação profissional que garantam acompanhamento psicossocial, elevação da escolaridade e conhecimento tecnológico, visando a inserção no mercado de trabalho especialmente para mulheres em situação de violência, gestantes solteiras e pobres, empregadas domésticas, mulheres com deficiência, refugiadas e ex-presidiárias. Essas demandas deverão ser incorporadas pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional, pelo FAT e pelo SINE.

Número 61. Implementar políticas de promoção de autonomia financeira de mulheres em situação de violência ampliando o contingente de mulheres atendidas pelos programas de capacitação profissional e geração de emprego e renda.

EIXO 2 - Superação da violência contra a mulher – prevenção, assistência e enfrentamento.

Número 90. Cabe ao Estado combater a violência contra a mulher compreendida como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”, nos termos do Artigo 1º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994).

Número 91. Promover políticas públicas que aperfeiçoem e consolidem medidas de prevenção, assistência, punição e erradicação de todo os tipos de violência contra as mulheres baseadas nos princípios da transversalidade, incluindo relações de gênero, diferenças étnicas e raciais, geracionais, mulheres com deficiência (física, visual, auditiva e mental), de diferentes orientações sexuais ou qualquer outra especificidade/ intersectorialidade, para que a questão seja tratada não apenas na área de segurança, mas também de forma interdisciplinar envolvendo diferentes áreas (saúde, educação, trabalho, segurança, assistência social, habitação, justiça, entre outras) na integralidade, para que a prevenção e o atendimento perpassem as esferas governamentais (municipal, estadual e federal).

Número 96. Criar condições para diversificar as formas de coibir a violência, com a promoção do enfrentamento de suas manifestações, com especial atenção à violência doméstica e sexual, de maneira a garantir a prevenção e a promoção de assistência às vítimas, visando o fortalecimento, a recuperação de sua autoestima, o fornecimento de condições concretas para sua autonomia e o exercício de sua cidadania.

Número 101. Incluir a perspectiva de gênero nos currículos das(os) agentes de segurança pública e da justiça e envidar esforços para a melhoria urgente de suas condições e instrumentos de trabalho.

EIXO 3 - Promover o bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: uso e ocupação do solo, saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais, recursos naturais, patrimônio histórico e cultural

120. Cabe ao Estado garantir o atendimento público de qualidade, humanizado, e ágil, para efetivação da interrupção de gravidez nos termos da “Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, incluindo orçamento, equipes multiprofissionais capacitadas e tecnologias modernas como Aspiração Manual Intra-uterina - AMIU.

Número 128. Ampliar as políticas e serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, incluindo as unidades de medicina legal, capacitando as (os) profissionais para o cuidado integral garantindo o atendimento referencial e emergencial nos hospitais e postos de saúde da rede pública para mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência física e sexual.

Número 132. Garantir a prevenção e assistência em DST/AIDS às mulheres, e a suas (seus) parceiras (os), filhas (os), com especial atenção às mulheres negras, Usuárias de Drogas Injetáveis (UDI) e em geral (lícitas e ilícitas), parceiras (os) de UDI, terceira idade, lésbicas, profissionais do sexo, mulheres em situação de prisão, vítimas de violência, incluindo a ampliação e o acesso a medicamentos.

EIXO 4 - Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres: civis, políticos, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Número 175. Estimular a implantação e implementação/extensão de defensorias públicas específicas para as mulheres, promotorias de justiça e juizados especiais e fortalecer o Ministério Público, como forma de agilizar e garantir a devida reparação

nos casos de crimes de violência contra a mulher, de direitos humanos, racismo, sexismo, xenofobia, homofobia, lesbofobia e de todas as formas de intolerância religiosa, bem como promover o controle democrático sobre o poder judiciário.

Número 181. Contribuir para a transformação da relação das mulheres com o seu grupo familiar, independente da orientação sexual, favorecendo a democratização e possibilitando a superação das relações familiares estruturadas a partir do domínio e da violência.

Por fim, houve a votação de moções propostas pelas delegadas. Segundo Souza (2013), através das moções se abre um espaço para que as delegadas se manifestem sobre questões que não estão na pauta central. Entre as 18 aprovadas, 4 se referiam diretamente à violência contra a mulher, sendo duas de caráter propositivo:

16) Casa-abrigo de Juiz de Fora

Nós mulheres, representando todos os Estados do Brasil, queremos APOIAR a iniciativa das companheiras de Juiz de Fora/MG, na sua luta pela continuidade do serviço de CASA-ABRIGO, que está na iminência de ser fechada por atos abusivos de setores da Administração Municipal. Neste ano de implementação de Políticas Públicas de Igualdade de Oportunidades de Gênero, apelam para a sensibilidade do Prefeito Municipal, cuja propalada vocação social é conhecida de todos, para que apóie a luta das mulheres brasileiras, como sempre o fez, pois Juiz de Fora não pode transitar na CONTRAMÃO dos avanços sociais, cujos resultados estão evidenciados nesta 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. 418 assinaturas – Aprovada

18) Caso Maria da Penha Em 1983, Maria da Penha foi vítima de tentativa de homicídio por seu então marido, que em Fortaleza (CE), atirou em suas costas, deixando-a paraplégica. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) responsabilizou o Estado Brasileiro por omissão, negligência e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, pela ineficácia da Justiça em punir crimes dessa natureza. Passados 3 anos dessa decisão, o Brasil ainda não cumpriu integralmente com as recomendações da Comissão. A I Conferência Nacional de Política para Mulheres protesta contra a demora do Estado em cumpri-las e EXIGE que o governo imediatamente tome todas as medidas para investigar os responsáveis pela demora injustificada que resultou na violação dos direitos e garantias de acesso à Justiça; efetuar o pagamento de indenização a Penha e demais medidas de leis e políticas públicas para enfrentar o problema. 201 assinaturas

2.1.4 O I Plano Nacional

Em dezembro de 2004 foi publicado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com vigência até 2007. O texto foi escrito pela Comissão Especial Temática e de Relatoria, formada por integrantes da SPM e do CNDM, composta por representantes do governo e da sociedade civil. Seu texto segue na mesma linha dos textos anteriores: reafirmando o compromisso do governo e exaltando a participação popular por meio das Conferências.

Aparece como resultado dos debates realizados na I CNPM, organizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial que foi coordenado pela SPM. Este é composto pelos ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) somados às Secretarias da Mulher do Estado do Acre e do Município de Campinas/SP. Tal Grupo dividiu as linhas de ação em quatro áreas: 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 as mulheres.

Assim como o texto-base para a I Conferência, o I Plano inicia-se com um panorama da situação da mulher brasileira, com um texto bem parecido e até com partes exatamente iguais. Fazendo novamente o recorte da violência, cujo combate tem sido prioridade da SPM, ela aqui aparece em uma das diretrizes a serem seguidas pelo governo, como algo a ser reconhecido como “violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública” (Brasil, 2004 c, P 33) Porém, o I PNPM vai além e inclui a importância da educação para a prevenção a violência contra a mulher, através de uma mudança na mentalidade dos professores e de materiais didáticos que reproduzem discursos machistas e acabam por influenciar os alunos. No capítulo 4, intitulado *Enfrentamento à violência contra as mulheres*, novos componentes a definição de violência são adicionados. A violência de gênero aparece aqui como fruto da desigualdade de poder entre homens e mulheres, que seria fortalecida pela ideologia dominante. A diferença salarial é citada como uma forma de violência. Já eram citadas as violências físicas, sexuais e psicológicas, sendo acrescentada a violência patrimonial.

No que tange as políticas relacionadas à justiça e saúde, há uma autocrítica quanto a eficiência número insuficiente de serviços de atendimento às vítimas de violência sexual e a concentração das DEAMs em grandes cidades. A inserção da disciplina de gênero nas Academias de Polícia, que aparece como algo em andamento na I Conferência, já foi efetuada; e a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a destinar recursos de seu Plano Plurianual para as DEAMs. Novamente a lei sobre violência doméstica aparece, mas como algo que foi desenvolvido por meio de um grupo interministerial criado pela SPM e enviado ao Congresso.

“A proposta é criar procedimento específico dentro da Lei nº. 9.099/95 para os casos de violência doméstica contra a mulher, ao mesmo tempo que se aponta para a criação de Varas Especializadas no tratamento deste tipo de violência.” (Plano I, p 76)

Como objetivos, aparecem a implantação de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, a garantia de atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência; a redução dos índices de violência contra as mulheres; a garantia do cumprimento dos instrumentos internacionais e revisão da legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Metas

A. Proceder a um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os serviços de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência em todo o território nacional. B. Definir a aplicação de normas técnicas nacionais para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência. C. Integrar os serviços em redes locais, regionais e nacionais. D. Instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher, e programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça, Conselhos e Movimentos sociais. E. Implantar serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal segundo o diagnóstico realizado e as estatísticas disponíveis sobre a violência em cada região. F. Aumentar em 15% os serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência. G. Implantar um sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher. H. Implantar processo de capacitação e treinamento dos profissionais atuantes nos serviços de prevenção e assistência segundo modelo integrado desenvolvido pelo MS/SEPP/IR/SPM e SENASP em todas as unidades da federação, com especial atenção às cidades com maiores índices de violência contra a mulher. I. Ampliar em 50% o número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e implantar Núcleos Especializados nas delegacias existentes.

Prioridades

4.1. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência. 4.2. Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres. 4.3. Promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual. 4.4. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual. 4.5. Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres. 4.6. Capacitar os profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero. 4.7. Ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita

2.1.5 Comparação dos 3 documentos

Analisando comparativamente os documentos que serviram de base ao desenvolvimento do I PNPM, pode-se inovar em alguns eixos como resultantes da I Conferência. A primeira delas aparece no Eixo I – que discutiu o Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra. Neste eixo aparece a autonomia financeira por meio da inserção no mercado de trabalho, por meio da capacitação profissional como uma forma de auxiliar a mulher em situação de violência. No texto não é explicado, mas um dos motivos que leva as mulheres em situação de violência a permanecerem com seus agressores é a dependência econômica.²²

As propostas apresentadas pelo texto base, que pregam a capacitação profissional e a consequente melhoria no atendimento das vítimas de violência são desenvolvidas nos números 91, 96, 101, 120, 128, 132, que determinam a capacitação de agentes da segurança pública, da justiça e da saúde. Porém, a proposta aprovada no eixo 4, difere um pouco da proposta do texto base. Enquanto a primeira discorre sobre as defensorias públicas, o segundo propôs a revisão da legislação brasileira no que diz respeito a violência de gênero. A revisão da legislação aparece em diretrizes não aprovadas pela maioria:

Eixo 2:

107. Implementar a revisão do Marco Legal para a violência doméstica e de gênero no Brasil. Adotando as normativas internacionais no que tange a elaboração de instrumental eficaz e ágil para o enfrentamento da violência, seu enquadramento legal e as reparações cabíveis.

108. Propor mudança na legislação penal visando o agravamento da punição do agressor, autor de violência contra a mulher.

No texto elaborado como I PNPM, a revisão da legislação volta a aparecer nos objetivos da SPM.

2.2 – A Estrutura da II Conferência

A segunda Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres é convocada por decreto presidencial no dia 17 de janeiro de 2007, no início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Realizar-se-ia nos dias 18 a 20 de agosto, com a finalidade de “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as

²² Cavalcante, Silvana Maria Pereira. Violência contra a mulher e autonomia financeira: uma avaliação do atendimento do Centro de Referência Francisca Clotilde de Fortaleza/Ceará / Silvana Maria Pereira Cavalcante – 2012.

Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. ” (Brasil, 2013 a, p 11). No que se refere a abrangência e as instruções a serem seguidas nas etapas municipais, regionais e estaduais, nada mudou da I Conferência. O temário escolhido foi I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM, avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; II – Participação das mulheres nos espaços de poder.

2.2.1 – O texto-base da II Conferência

O texto-base da II Conferência foi escrito pela SPM e pelos grupos criados para sua organização. Dentre as mulheres que compunham a Comissão Organizadora, novamente uma representante da CUT, somada à representantes da Marcha Mundial das Mulheres, Articulação de Mulheres Negras e da Articulação de Mulheres Brasileiras. O texto organizou-se de acordo com o temário escolhido, dividindo-se em duas partes principais com seus respectivos subitens. Os dados estatísticos apresentados como introdução a situação da mulher brasileira, são os mesmos apresentados na I Conferência. No capítulo 4, dedicado ao Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, é apresentada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, seus objetivos, linhas de trabalho e avanços. O texto remete a dois pontos que já haviam sido apontados como prioridade no Plano I: a importância do atendimento às mulheres vítimas de violência e a mudança na legislação. Sobre a primeira prioridade, a SPM aponta o aumento do número de casas abrigo, de centros de referência, de defensorias Públicas da Mulher e DEAMs, a capacitação de aproximadamente 5000 profissionais e a criação de normas técnicas para as DEAMs e para os Centros de Referência. Por fim, foi criado o Ligue-180 em novembro de 2005, que recebia, de acordo com a SPM, em média “3.000 atendimentos/mês entre denúncias, encaminhamentos a serviços especializados, orientações de procedimentos e informações sobre direitos. ” (Brasil, 2008 a, P 25) O Ligue-180 é um aperfeiçoamento da linha de atendimento à mulher criada pela Lei nº 10.714/03.

Acerca da legislação, foi criada em 2006 a Lei Maria da Penha, que hoje tem destaque internacional e é considerada um grande avanço no combate à violência contra a mulher. Tal lei leva o nome de uma vítima de violência doméstica, que ficou paraplégica em uma tentativa de homicídio. Maria da Penha aparece em uma moção na I Conferência, na qual as delegadas exigem que o governo a indenize e mude a legislação brasileira, considerada ineficaz para punir crimes dessa natureza. Tal exigência se baseou em uma condenação sofrida pelo Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados

Americanos (OEA), em 2001, por omissão no caso de Maria da Penha. A Lei Maria da Penha cita em seu texto estar de acordo com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mostrando eco dos acordos internacionais na legislação. A nova lei trouxe a criação de 70 juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher, proteção policial determinada em até 48 horas, o agravante na pena em caso de violência doméstica, a entrada em programas de assistência do governo, a entrada do agressor em programas de reeducação e reabilitação, dentre outras coisas. Para acompanhar a implantação da Lei, o CNDM criou um Observatório, que estava em fase de implantação.

Outro avanço na legislação foi o Decreto 5.948 de 27/10/06, que instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que atuaria por meio de uma ação transversal envolvendo diversos ministérios e órgãos federais. Novamente aparece a capacitação dos profissionais como prioridade e atribuição da SPM:

No âmbito da nova política são atribuições da SPM: qualificar os profissionais da rede para o atendimento às mulheres traficadas; incentivar a prestação de serviços dos Centros de Referência; apoiar projetos de qualificação profissional para geração de renda; apoiar programas projetos e ações de educação não sexista e estimular o debate sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico. (Brasil, II Conferência, p 26)

No final do capítulo, é exaltada a participação das organizações feministas e de mulheres, como parte da delegação brasileira em eventos internacionais e como observadoras permanentes em reuniões da REM/Mercosul.

2.2.2 – A II Conferência

A II Conferência contou com a participação de 2800 mil delegadas, número bem acima das quase 1800 presentes na I Conferência. A II Conferência dividiu-se em: cerimônia de abertura, plenária de abertura, Painel I – dedicado ao balanço do PNPM I, Painel II – a Participação das mulheres nos espaços de poder: experiências internacionais, Painel III - Participação das mulheres nos espaços de poder: a experiência brasileira, grupos de trabalho e plenária final. Logo na abertura, uma novidade no sentido da inclusão social se faz notar: a presença de uma representante do campo, entre as mulheres do CNDM e que participa da Cerimônia de Abertura com espaço de fala.

Na Cerimônia de Abertura, as falas dos representantes da sociedade civil e do Estado exaltaram a participação social na construção de uma política nacional. A lei Maria da Penha

foi destacada em todas as falas, recebendo elogios inclusive da representante do Sistema das Nações Unidas e do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM para o Brasil e Cone Sul - Ana Falu, que afirmou que a ONU trabalhava para implantar um projeto de apoio aos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e da Igualdade Racial, através de um grupo interagencial. A ministra e o então presidente, destacaram ser fundamental que medidas adotadas pelo governo se tornem políticas de Estado, para que sejam permanentes e não se acabem com o fim do governo petista. A importância de que os estados e municípios assumam o compromisso de agir de acordo com o PNPM é destacado em ampla maioria das falas. Também ressaltaram o reconhecimento dos avanços brasileiros em prol da igualdade de gênero por parte do CEDAW.

A importância de que os estados e municípios assumam o compromisso de agir de acordo com o PNPM é destacado em ampla maioria das falas. Neste sentido, está a primeira participação da SPM na formulação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2008-2011), pois quando o I PNPM da SPM fora formulado em 2004, o PPA já havia sido publicado. A discussão da desigualdade de gênero no PPA, bem assim como sua igualdade está presente em um dos objetivos do governo federal, fortalece as medidas adotadas pela SPM, o aporte de verbas do governo federal e, também, impulsiona que os outros níveis de governo assumam o compromisso de atuar em conjunto na prática do PNPM. Formulado em agosto de 2007 e apresentado pela presidência ao Congresso Nacional, o PPA aponta como objetivo número 4 do governo federal o fortalecimento da democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos. A ministra Nilce Freire retomaria essa fala no Painel I, explicando o intenso trabalho da SPM no sentido de fazer com que os outros Ministérios incluíssem questões relacionadas às mulheres em suas metas e, por conseguinte, em seus respectivos orçamentos. Na mesma linha, Lula anuncia durante a II Conferência o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, cujo objetivo era articular os três níveis de governo na consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Para tanto, contaria com um orçamento de 1 bilhão de reais para executar ações entre 2008 e 2011, como explicou Lula:

Este Pacto, Pacto Nacional coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, reúne ações, esforços e recursos dos Ministérios da Educação, da Justiça, da Saúde, das Cidades, do Desenvolvimento Agrário, do Trabalho, da Cultura e do Desenvolvimento Social e das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Também recebe recursos das nossas empresas públicas que precisam colocar a mão no bolso para ajudar as urgentes políticas que nós precisamos elaborar e vemos implantadas para melhorar e dar garantia às mulheres brasileiras. Não tenho dúvidas de que outros parceiros virão: o

Poder Legislativo, Poder Judiciário, o Ministério Público, os Governos Estaduais e Municipais, as Organizações Não Governamentais e outros parceiros porque esta é uma causa não só das mulheres, é uma questão que tem que ser assumida por toda a sociedade brasileira. Estes recursos serão investidos em várias ações a serem desenvolvidas em parcerias com estados, municípios, Legislativo e Judiciário entre as quais quero destacar algumas: primeiro, a criação do Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a efetiva implementação da Lei Maria da Penha; fortalecimento da Rede de Atendimento às Vítimas da Violência, com a criação de novas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Defensorias Públicas da Mulher e Casas Abrigo, além do re-aparelhamento das unidades existentes: o atendimento às mulheres em situação de violência nos centros de referência e de assistência social, centros que serão ampliados dos atuais dois mil para três mil em todo o país, até o final deste ano. A instalação do Observatório da Lei Maria da Penha, para monitorar as eventuais dificuldades na aplicação da lei e a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra mulher voltada ao público escolar e à sociedade em geral, com destaque para aquelas destinadas à população rural. (Brasil,. SPM, Anais II Conferência, 2010, P 17)

O dia 19 de agosto inicia-se com a Plenária de Abertura, na qual é aprovado o Regulamento da 2ª CNPM e reafirmados os Princípios do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Há algumas mudanças relação ao encaminhamento das propostas à plenária final, na I Conferência, para serem levadas à Plenária Final, as propostas teriam que ser aprovadas por 50% + 1 das delegadas presentes nos grupos, no tempo da II Conferência, apenas 30% dos votos das mesmas. Outra mudança se dá a respeito da aprovação das moções, para ser aprovada cada moção deveria ser assinada por, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de delegadas/os, na I Conferência o número era de 200 delegadas.

Em seguida à abertura, realizou-se o PaineI, que teve por objetivo realizar um balanço do I PNPM. Na composição da mesa, a única representante da sociedade civil foi Lia Zanotta Machado (Professora Doutora da Universidade de Brasília, integrante da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e conselheira do CNDM), que possui longo histórico de atuação no feminismo de Estado. Machado baseou sua fala na importância da articulação entre sociedade civil organizada e Estado, afirmando que desde os anos 70 as mulheres reivindicavam ao Estado. A sociedade e o Estado se retroalimentam no sentido de que, se a sociedade avança, o Estado avança e vice-versa. Todos os representantes do governo, em suas falas, também enalteceriam a participação popular na construção e efetividade do PNPM. Luiz Dulci, Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, teve como tema de sua fala “O PNPM como resultado da participação da sociedade e como instrumento de controle social”, ressaltando aquele ser o primeiro governo de esquerda brasileiro e que, por suas bases, a participação social no governo é algo prioritário, que deveria

ser fortalecido e transformado em políticas de Estado para que seja algo duradouro e não efêmero.

Mesmo que no final dessa Conferência as decisões que vocês tomarem forem às mesmas que poderiam ser tomadas por um grupo de técnicos ou de técnicas em um gabinete, mesmo que fosse igualzinho, redigido da mesma maneira, o resultado político, social e civilizatório seria completamente diferente, porque na ação política social forma é conteúdo. Resultado é processo. Processo é resultado. Se a forma não for democrática e participativa não adianta as conclusões serem avançadas e progressistas porque elas não terão sido obtidas por um processo avançado e progressista e na primeira esquina os adversários das transformações vão conseguir derrubá-las. (DULCI, p 38, 2007)

Novamente a Lei Marinha da Pena é destacada, como um avanço proporcionado pelo I PNPM, que indicaria uma mudança na sociedade, que antes não punia e até justificava as agressões sofridas pelas mulheres. Machado destaca a falta de verba para que o PNPM seja colocado em prática e a importância de que a sociedade civil fiscalize e faça cobranças ao governo. Em seguida a Ministra da SPM realiza uma apresentação bem semelhante à da cerimônia de abertura, ressaltando a importância dos outros níveis de governo se comprometerem com o PNPM e torná-lo uma política de Estado. Freire indica que 24 estados da federação são signatários do PNPM. Há uma cobrança em relação ao Judiciário, para que a Lei Maria da Pena seja implantada com efetividade:

O judiciário tem que entender que eles, sobretudo têm que cumprir a lei. Nós sabemos das resistências que existem no âmbito dos judiciários estaduais para cumprir a lei naquilo que diz respeito à instalação dos Juizados Especializados na Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Alguns juízes chegando a questionar a constitucionalidade da lei, no entanto, não houve até hoje, um ano depois da lei, nenhuma ação direta de inconstitucionalidade sobre a Lei Maria da Pena, portanto, não adianta falar, quem quiser questionar a constitucionalidade da lei faça uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, remeta ao STF e ele julgará. Enquanto isso a lei é para ser cumprida por todo mundo, então, é importante saber disso. (BRASIL, 2013a, p 31)²³

Ainda sobre a questão da violência contra a mulher, é apresentado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, em fase de elaboração. Tal Pacto articularia os ministérios do governo federal em objetivos conjuntos e teria como orçamento 1 bilhão de reais.

Ribeiro e Freire fazem críticas ao judiciário, que seriam retomadas no Painel II por Eliana Calmon, Ministra do Superior Tribunal de Justiça. Calmon relata a dificuldade das Magistradas em relação à Lei Maria da Pena, que seria considerada por alguns institucional por marcar uma diferença entre as pessoas. Tal dificuldade seria superada com a consciência

²³ A constitucionalidade da Lei Maria da Pena seria confirmada em 11 de fevereiro de 2012 pelo Supremo Tribunal Federal.

de que a mulher é tratada de forma desigual em nossa sociedade pelo simples fato de ser mulher. Devido a essa preocupação, na plenária final, foi designado ao poder judiciário:

Criar e implantar instância de controle social junto ao Poder Judiciário, para monitorar e deliberar sobre a implantação, execução e penalidades da Lei Maria da Penha, bem como sobre o funcionamento das Varas de Infância e Juventude. Formação continuada para os operadores do judiciário para viabilizar a aplicabilidade da Lei Maria da Penha e demais leis antirracismo e de discriminação de gênero. (Brasil, SPM, Anais II Conferência, 2010, p103)

Por fim, ainda na Plenária Final, as delegadas foram divididas em 20 grupos com o objetivo de discutir os avanços e a implementação do PNPM e revisar seus eixos. Na avaliação da implantação do PNPM e da Política Nacional para as Mulheres, foram destacados os seguintes pontos acerca do combate à violência:

1. **AVANÇOS** : Conquistas no enfrentamento da violência contra as mulheres, como a: Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006); Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; Criação dos Juizados Especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher; Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência; Apoio direto através da celebração de convênios para casas abrigo e centros de referências; formação, capacitação e educação permanente de profissionais, inclusive da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Poder Judiciário;
2. **INSUFICIÊNCIAS APONTADAS NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**: Falta de profissionais especializados nas delegacias de polícia nos municípios onde não existem DEAMs e de concurso para delegadas, agentes e profissionais especializados; Poucos recursos existentes para a capacitação dos profissionais que atuam na segurança e no judiciário; Precário aparelhamento dos IMLs e outros equipamentos necessários à comprovação de violências sofridas pelas mulheres, para a aplicação devida da Lei Maria da Penha; Demora na criação e implementação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, bem como na criação de Delegacias da Mulher e falta de equipes de atendimento psicossocial, médico (IML), jurídico em toda Rede de Proteção e na efetivação da Lei Maria da Penha nos municípios e estados.

Especificamente no eixo 4, que se refere ao Enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres:

PRIORIDADES

Ampliar e aperfeiçoar, em todos os estados brasileiros, a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência, englobando todos os serviços e com especial atenção aos aspectos da discriminação de gênero, racial, étnica, lesbofóbica, orientação afetivo sexual, geracional e homofóbica.

Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados, inclusive relativo às migrantes, visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Promover ações preventivas e educativas de enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, sem distinção de raça, etnia, geração e cultural, com divulgação da Lei Maria da Penha, dirigindo-se, com especial atenção, às mulheres

rurais, indígenas, quilombolas, negras e com deficiência, através dos diversos meios de comunicação.

Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica, sexual e institucional, observando as necessidades das mulheres negras, quilombolas, indígenas, com deficiência e presidiária

.Expandir a criação dos serviços de aborto legal

Produzir, sistematizar e monitorar dados e informações, com ênfase na realização de pesquisa nacional de vitimização que inclua módulo específico sobre a violência contra as mulheres, observando o recorte de raça, etnia, geracional e regional.

Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres, com o cruzamento das diversas bases de dados dos ministérios, apontando o impacto e repercussão da violência na vida das mulheres.

Capacitar periodicamente todos/as profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação justiça, operadores do direito - delegados, delegadas, juízes, promotores (as), defensores(as) públicos(as) - e assistência psicossocial para o atendimento humanizado das mulheres em situação de violência na temática da violência de gênero considerando as dimensões étnico-racial, geracional, orientação sexual e de classe.

Ampliar e garantir o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita a ser promovida pelas Defensorias Públicas estaduais, com competência constitucional para tal fim, estimulando a criação dos núcleos de defesa da mulher.

Priorizar o enfrentamento ao tráfico de mulheres e meninas com implementação de políticas públicas de prevenção, repressão e atendimento as traficadas, com realização de campanhas educativas que sensibilizem a sociedade em relação ao tráfico de mulheres e meninas e com capacitação aos profissionais que atuam na área.

Promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em todo território nacional incluindo comunidades indígenas, assegurando a proteção prevista na Lei.

NOVAS POLÍTICAS PROPOSTAS

Formular e implementar políticas públicas de prevenção e atendimento especializado às meninas e jovens vítimas de violência.

Implementar uma política de gênero para área de segurança pública, para combater a violência contra a mulher nos espaços públicos.

Formulação de política judicial pró-equidade de gênero.

Implementar a Lei 10.778/2003 (Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados) integralmente nos serviços de saúde.

Universalizar o acesso de mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero aos Programas de Políticas Públicas Universais.

RECOMENDAÇÕES

Realizar campanhas de combate a todos os tipos de violência institucional contra as mulheres implementando os mecanismos de punição.

Incentivar a denúncia e o enfrentamento ao assédio moral e sexual nos órgãos públicos. A SPM articular com o Congresso Nacional para que os projetos de lei que tratam do assédio moral sejam aprovados com urgência.

Estimular a criação de núcleos da defensoria públicas especializadas na defesa da mulher em situação de violência.

Apresentar projeto para criação de lei integral abrangendo todas as formas de violência contra a mulher.

Criar Comissão tripartite envolvendo a SEDH, SEPM, SEPPIR que elabore políticas de enfrentamento do genocídio das jovens mulheres negras considerando o impacto na família e na comunidade. Assegurar o monitoramento e avaliação da Lei Maria da Penha. Implementar o artigo da Lei Maria da Penha que trata de transferência de local, de um estado para outro, de um município para outro e, tratando-se de funcionária pública, de empresas estatais e trabalhadoras do comércio, a Secretaria Especial de políticas para Mulheres, juntamente com os movimentos de mulheres, garantir a preservação do emprego da mulher. Os governos devem continuar pagando os salários. No caso da trabalhadora do comércio a união pagará por 90 dias os salários, devendo as secretarias de mulheres dos estados e municípios, através de uma comissão, buscar mecanismos para assegurar a autonomia salarial da mulher.

Estimular a implementação da Delegacia Especial da Mulher (DEAM), com atendimento 24 horas em todos os estados onde houver demanda. (Lei Maria da Penha).

Das 33 moções aprovadas, as relacionadas a violência contra a mulher:

20. MOÇÃO – RIO DE JANEIRO – AGO 2007 – 321 assinaturas

O Centro de Integração Social Isabel Maria de Nova Sepetiba, assim como Maria Celsa, mulher que tornou-se referência na luta pelo combate à violência contra mulher, e outras inúmeras delegadas presentes na II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada no período de 17 a 20 de Agosto de 2007, solicitam à Câmara Federal e ao Senado a aprovação imediata de um projeto de lei que inclua na lei 8742/03 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o direito das mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, que ficam com sequelas profundas e, como consequência, incapacitadas ao exercício de atividades produtivas, ao recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

28. MOÇÃO PELA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS DA SPM - 273 assinaturas

O ENFRENTAMENTO da violência contra as mulheres é prioridade da sociedade brasileira e foi expressa de forma incisiva na ICNPM. Está prevista na Constituição Federal no §8º do artigo 226 e em vários tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil, como a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) e seu Protocolo Facultativo, o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), a Convenção Interamericana para Prevenir, Unir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará 1994), além de outros instrumentos de Direitos Humanos. O orçamento do Programa de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres para 2007 é de R\$ 23.309.007,00. Desse total, entretanto, o limite autorizado está reduzido a R\$ 3.622.777,00, dos quais foram empenhados até 11/08/2007 - R\$ 2.667.424,00 (11,3%) e pagos R\$ 1.055.338 (4,52%). A baixa execução do Programa deve-se ao contingenciamento que limita os recursos autorizados. Assim, exigimos a imediata liberação dos recursos desse Programa, bem como de todos os outros que estão para a execução orçamentária da SPM (1068 – Gestão da transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres) aprovados na lei 11451/2007 (LDA 2007), que estão contingenciados. Numa democracia, orçamento aprovado tem que ser orçamento executado.

2.2.3 O II PNPM

O II PNPM foi publicado em 2008, como resultado das discussões realizadas na II CNPM. Da mesma forma que o I PNPM, foi criado pelo Grupo Interministerial coordenado pela SPM porém com a participação de novos ministérios: Ministério das Cidades, do Meio Ambiente, Minas e Energia, da Cultura e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos. O II PNPM apresentou 94 metas, 56 prioridades e 388 ações divididas em 11 áreas de atuação, 6 a mais dos presentes no I PNPM. Os novos eixos incluídos foram: Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; Cultura, comunicação e mídia não-discriminatórias; Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; e Enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

Visando aumentar a participação da sociedade civil, mais três integrantes do CNDM passaram a integrar o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, criado em 2005 com o objetivo de acompanhar a execução do PNPM e articular a participação dos órgãos do governo.

No texto do II PNPM já aparecem objetivos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que fora anunciado durante a II Conferência. É explicitado o conceito de violência adotado pela SPM, que é o mesmo definido pela Convenção de Belém do Pará.

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada. Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica:

- a. ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;
- b. ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c. perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

(Convenção
Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher -
Convenção de Belém do Pará, 1994.)

O Capítulo 4, nomeado Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, inicia-se apresentando dados que comprovam o número alarmante de casos de violência contra a mulher, porém, em sua maioria, dados coletados em 2001 e 2004. Um deles é apresentado por uma pesquisa da Fundação Perseu Abramo, na qual 20% das mulheres responderem já ter sofrido algum tipo de violência doméstica e, das mesmas entrevistadas, quando lhes foram citados exemplos de agressão, 43% respondem afirmativamente

No texto, a violência institucional é explicada e aparece como a violência praticada pelo Estado sobre as mulheres presidiárias por meio de espaços inadequados, situações insalubres, um precário atendimento de saúde, separação de mães e filhos e lesbofobia. Tal ponto é apontado como resultado do trabalho do Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração do PNPM, porém, em diversos objetivos apontados na II CNDM, ela aparece como uma preocupação e como objeto de uma campanha nacional a ser promovida pela SPM em conjunto com a SEPPIR.

No que se refere ao Ligue 180, a SPM apresentou um balanço de seu funcionamento no ano de 2007, o qual comprova que a maioria dos casos de violência contra a mulher é cometida por seus companheiros, já que, dos mais de 200 mil atendimentos, 70% eram casos de violência praticados pelo cônjuge (Brasil, 2008b, p 97). Dos crimes relatados, os de maior incidência foram lesão corporal e ameaça.

Poderia passar despercebida, a inclusão da reabilitação do agressor que aparece pela primeira vez, em meio a um parêntesis que exemplifica os serviços de atendimento às vítimas de violência. Na tabela que aparece logo em seguida, demonstrando os números dos serviços de atendimento existentes, a reabilitação dos agressores não aparece, como em nenhum dos textos anteriores.

O II Plano repete os dados apresentados no texto-base acerca das casas-abrigo, os dados levantados pelo Observatório da Lei Maria da Penha, citado anteriormente, são apresentados.

Para garantir a sua efetividade, foi criado, em maio de 2007, o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, cujo objetivo é monitorar a aplicação da Lei junto ao Judiciário, Executivo e à Rede de Atendimento à Mulher, além de buscar suprir a lacuna existente no país quanto à ausência de dados e estatísticas sistemáticas sobre a violência contra as mulheres. Constituído por iniciativa da SPM e o apoio do Unifem, UNFPA e OXFAM-Novib, o Observatório é formado por um consórcio de 12 instituições com diferentes responsabilidades e papéis, entre organizações não governamentais e instituições acadêmicas das cinco

regiões do país. Além de cumprir o que determina a Lei Maria da Penha, a sua criação atende às recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e ao estabelecido no I PNPM. (Brasil, 2007, p 1000)

Ainda relacionado à Lei Maria da Penha, cartilhas e outros materiais têm sido criados pela SPM para divulgar a nova Lei, dentre outras campanhas. Duas parcerias foram feitas, uma parceria com a ONG Agende (Ações em Gênero e Cidadania), na qual SPM passou a integrar a campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher e a outra com a Petrobrás no projeto Siga Bem Mulher, que visa levar “informações sobre gênero e enfrentamento da violência contra as mulheres a caminhoneiros de todo o país a partir de campanhas itinerantes.” (Brasil, 2008b, p 97)

Como desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o II Plano apresenta o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), questão que apareceu anteriormente nos texto-base e nas duas Conferências até então realizadas. Tal plano foi construído por um grupo de trabalho interministerial sob a coordenação dos Ministério da Justiça, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e SPM com o auxílio de especialistas convidados do Ministério Público e da sociedade civil organizada. Do mesmo modo que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o PNETP se divide em três eixos: prevenção ao crime, repressão aos autores e tratamento adequado às vítimas. Sua organização, segue os mesmos passos do Plano Nacional de Combate a Violência contra a Mulher, anunciando na II Conferência, através do mapeamento, capacitação dos profissionais de saúde e conscientização da população sobre o problema.

Objetivos gerais:

Reduzir os índices de violência contra as mulheres por meio da:

- I. Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com plena efetivação da Lei Maria da Penha;
- II. Implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;
- III. Implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no que diz respeito às ações referentes ao tráfico de mulheres, jovens e meninas.

Objetivos específicos

- I. Proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado, integral e qualificado nos serviços especializados e na rede de atendimento;
- II. Desconstruir estereótipos e representações de gênero, além de mitos e preconceitos em relação à violência contra a mulher;
- III. Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades e de valorização da paz;
- IV. Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional;
- V. Ampliar e garantir o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita às mulheres em situação de violência;
- VI. Assegurar atendimento especializado às mulheres do campo e da floresta em situação de violência;
- VII. Promover a integração e a articulação dos serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, por meio da implantação e do fortalecimento da Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência.

METAS

- A – Construir/reformar/re-aparelhar 7648 serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;
- B – Capacitar 170 mil profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação, assistência social, justiça e demais áreas da rede de atendimento;
- C – Realizar 1 milhão de atendimentos válidos no Ligue 180;
- D – Consolidar o Observatório da Lei Maria da Penha;
- E – Qualificar 100% dos CRAS e CREAS para atendimento às mulheres vítimas de violência;
- F – Implementar a notificação compulsória em 100% dos municípios dos estados prioritários do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;
- G – Qualificar 100% dos Centros de Referência para atendimento às mulheres vítimas de tráfico;
- H – Ampliar em 100% a rede de atenção integral à saúde de mulheres e adolescentes em situação de violência;
- I – Implantar a Vigilância de Violências e Acidentes – VIVA em todas as capitais e municípios dos estados prioritários do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;

J – Assegurar a existência de estabelecimentos penais femininos dentro de padrões físicos e funcionais que assegurem a dignidade das detentas, nas 27 unidades da federação;

K – Assegurar a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em todos os municípios brasileiros;

L – Habilitar 100% das UFs para a Atenção Integral à Saúde das presidiárias e das adolescentes em conflito com a lei.

PRIORIDADES

4.1. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência;

4.2. Garantir a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais;

4.3. Promover ações de prevenção a todas as formas de violência contra as mulheres nos espaços público e privado;

4.4. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência com atendimento qualificado ou específico;

4.5. Garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade da prostituição;

4.6. Promover os direitos humanos das mulheres encarceradas.

2.2.4 Comparação dos 3 documentos:

Todos os textos relacionados a II Conferência destacaram a criação da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A partir da II Conferência, as mulheres do campo aparecem representadas na Cerimônia de Abertura, como recém integrantes do CNDM. Para esta parcela das mulheres, o II PNPM apresenta a criação do Fórum Nacional de Elaboração de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta e nos objetivos específicos do eixo Enfrentamento de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher, o atendimento especializado a esse público.

2.3.1 A estrutura da III Conferência

A terceira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi convocada no terceiro mês de mandato da presidenta Dilma Rousseff, a primeira mulher a assumir a presidência brasileira e realizou-se de 12 a 15 de dezembro de 2011. Com a mudança de governo, há a substituição da Ministra Nilceia Freire pela Ministra Iriny Lopes. Outra mudança ocorreu em 2009, com a criação de uma subsecretaria específica destinada ao tema da violência contra as

mulheres, o que mostra a importância do tema para a SPM. O decreto de convocação apresentou escrita e objetivos traçados bem semelhantes aos do decreto anterior, deste modo a III conferência teria como temas a I - análise da realidade nacional social, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; e II - avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades. O regimento acrescenta ao temário que a análise a ser feita deveria contribuir “para a erradicação da pobreza extrema e exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras”. De acordo com o artigo 8º do regimento, através de um debate amplo e democrático, a III Conferência deveria refletir, em seu relatório final, a opinião da sociedade brasileira.

Como mudanças o decreto trouxe um acréscimo de duas representantes da sociedade civil, integrantes do CNDM, como membros da Comissão Organizadora da Conferência. O número de integrantes do CNDM foi reduzido drasticamente, passando de 69, na II Conferência, para 40. O número de delegadas representantes da sociedade civil se manteve em 1383.

2.3.2 O texto-base da III Conferência

O texto-base não foi elaborado, como nas outras vezes, pela Comissão de Relatoria. Ficou a cargo de quatro mulheres, integrantes do CNDM, sob a supervisão de uma equipe da SPM e da Comissão Organizadora da III Conferência. Das quatro mulheres citadas como autoras, duas representavam movimentos sociais, sendo estes a CUT e a AMB. Já na Comissão Organizadora, como representantes da sociedade civil escolhidas pelo CNDM, temos representantes da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos (RNFS), Confederação de Mulheres do Brasil (CMB), e como novidade, o Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA).

O texto faz um apanhado geral da importância das conferências e seus objetivos, enfatizando-as como espaço de participação popular e diálogo entre sociedade civil e Estado. A criação da SPM e de políticas para as mulheres aparecem como fruto de parcerias dos movimentos de mulheres e feministas com o Estado, no sentido de promover a igualdade. Novamente, há destaque para a necessidade de que os governos estaduais e municipais adotem as medidas propostas, como o caminho para que estas se tornem políticas públicas e o país

caminhe para a igualdade entre homens e mulheres. São apontados 19 Ministérios como parceiros da SPM.

Tendo como tema a autonomia das mulheres, os eixos temáticos que organizaram o II Plano são rediscutidos sob este aspecto. O texto apresenta cinco tópicos relativos a autonomia, que é apontada como fundamental para a construção de uma sociedade igualitária. A igualdade aqui aparece não só como a igualdade econômica, mas de oportunidades e de direitos, incluindo recortes de raça e gênero. A questão da violência contra a mulher aparece pela primeira vez no tópico 2, intitulado Autonomia Cultural. Neste tópico, o combate a violência contra a mulher aparece relacionado a educação, que seria um meio de mudar a mentalidade da população acerca de estereótipos e preconceitos. Tais apontamentos estão presentes no Capítulo II do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas aparecem desde o texto base da I Conferência.

No tópico 3, intitulado Autonomia Pessoal, o combate à violência aparece relacionado ao direito a integridade física e a viver sem violência. Esta é descrita como um problema a que todas as mulheres estão suscetíveis e que só começou a ser denunciado no Brasil a partir da década de 80 com a mobilização de movimentos de mulheres.

Nos últimos anos, a magnitude dessa violência ganhou visibilidade ainda maior a partir da promulgação da Lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha, com o aumento do número de registros policiais de ocorrências, bem como dos dados reportados ao sistema de saúde. Os dados de 2008 mostram o perfil predominante das agressões praticadas contra mulheres: em 75,5% dos casos foram cometidas por um indivíduo do sexo masculino (70,3%) e que mantinha relação próxima com a vítima na condição de cônjuge (18,7%). Destaca-se um índice expressivo de violência praticada contra jovens e meninas, pois 30,8% dos casos foram encaminhados ao Conselho Tutelar e 25,6% às DEAMs. A violência praticada contra mulheres é de repetição ou crônica e atinge cerca de 40% das vítimas notificadas, com prevalência da violência sexual. (Brasil, SPM, Documento –base III Conferência, p 17)

Dados que demonstram o número preocupante de casos de violência contra a mulher são apresentados, mostrando que o crescimento do número de assassinadas corresponde ao crescimento da população feminina. A maioria destes crimes ocorreu na casa das vítimas. Com os dados apresentados, o texto clama por uma união de ações entre os Poderes Judiciário, Executivo, Ministério e Defensoria Pública. Diferentemente do II Plano, e tal todos os outros textos, como serviços da rede de atendimento e prevenção à violência contra a mulher, não consta a reabilitação do agressor. A questão do tráfico de mulheres é abordada de forma distinta, incorporando o tráfico destinado a trabalhos forçados e casamento servil.

Uma das metas do II Plano era realizar 1 milhão de atendimentos válidos através do Ligue 180, porém, apesar do aumento do número de atendimentos entre 2006 e 2010, no qual foram 734.416 ligações, a SPM não atingindo a meta.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, anunciado na II Conferência, é resumido através de seus eixos:

1. Implementação da Lei Maria da Penha; 2. Ampliação e fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres; 3. Proteção dos direitos sexuais, dos direitos reprodutivos, combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; 4. Garantia do acesso à Justiça e segurança cidadã; e 5. Garantia de direitos e da autonomia das mulheres em situação de violência.

2.3.3 A III Conferência

Marcada inicialmente para os dias 12,13 e 14 de dezembro de 2011, a III Conferência ganhou mais um dia e realizou-se entre os dias 12 e 15 de dezembro. As 2781 delegadas presentes participaram, além das cerimônias de abertura e encerramento, de uma plenária de abertura, grupos de trabalho, quatro painéis e oito rodas de conversa. Estas foram uma novidade no formato do evento, misturando características dos painéis - compostos por uma mesa com palestrantes e mediadora- e dos grupos de trabalho, ocorrendo de forma simultânea.

Em meio a boatos de uma reestruturação dos ministérios como forma de corte no orçamento, na qual a SPM perderia sua autonomia ao ser fundida a outros ministérios, grande parte das falas defenderam sua permanência. Logo na abertura, a presidenta Dilma Rousseff desmentiu esses rumores e garantiu ter um compromisso inabalável com a promoção da igualdade de gênero. Na cerimônia de abertura²⁴, a então presidente Dilma Rousseff centrou sua fala na importância da presença feminina em espaços de poder e de seu papel como primeira presidenta brasileira. Elogiou as conferências para as mulheres e as colocou como espaços que promovem a participação e o empoderamento feminino, de modo a propiciar que a dívida histórica que o Brasil teria com as mulheres fosse resgatada. Especificamente a respeito da questão de combate à violência, apresentou uma defesa a aplicação da Lei Maria da Penha e que uma mudança de mentalidade ocorra e que permita as mulheres a assumirem o papel de

²⁴ As únicas falas disponíveis nos anais da III Conferência neste momento de abertura são da presidenta Dilma Rousseff e a da diretora executiva da ONU Mulheres, Michele Bachelet.

sujeito e não de vítimas. Rousseff aponta a importância da ONU Mulheres, criada em 2010, para que todos os países caminhem para a igualdade de gênero.

Representando a ONU Mulheres, a chilena Michelle Bachelet, destacou a importância das mulheres para a construção da democracia na América Latina, ressaltando seu passado de militância assim como o de Dilma Rousseff. Cobrou a participação dos outros ministérios na construção de uma política de gênero. Acerca da ONU Mulheres, apresentou a questão do combate a violência contra as mulheres como prioridade e destacou a Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres como referências mundiais no combate a essa violência.

A importância do corte transversal nas políticas públicas no que diz respeito as mulheres, é retomada no Painel I - *As mulheres no momento atual do desenvolvimento econômico e social: desafios de um projeto de país com igualdade entre mulheres e homens e sustentável* – pela socióloga Tânia Bacelar, que afirma a necessidade da dimensão de gênero estar presente em outros ministérios para além da SPM. Bacelar segue afirmando que a origem da desigualdade entre homens e mulheres está na sociedade patriarcal²⁵, que perpetua valores masculinos e que coloca as mulheres em posição de inferioridade e sujeitas a violência. Já Vera Soares, Coordenadora-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, coloca em evidência a desigualdade no mundo do trabalho. Para Soares, a antiga divisão entre público e privado, designados respectivamente para homens e mulheres, lega as mulheres “tarefas sem visibilidade e sem reconhecimento social”(Brasil, 2013b, p26). Para uma mudança cultural seria necessária a atuação do Estado em prol ao combate às desigualdades e neste caminho, a SPM assumiria um papel fundamental. O acesso das mulheres ao mundo do trabalho remunerado e, assim, a uma autonomia econômica, é dificultado pelo papel que lhes é imposto de responsáveis pelo lar e pelos filhos. Tal papel é visto como incompatível com o mercado de trabalho, destinando as mulheres além de menores salários, uma dificuldade de inserção.

Acerca de uma construção coletiva de políticas públicas, Soares afirma que as Conferências atuam na construção de uma demanda ao Estado através das experiências compartilhadas entre as mulheres. Enquanto Bacelar ressalta a importância dos movimentos

²⁵ A sociedade patriarcal constrói uma relação de dominação entre mulheres e homens através da desvalorização cultural das diferenças biológicas onde as referências masculinas são as únicas positivas. (Gregori, 1992)

sociais como mecanismos de pressão em relação ao governo, relatando criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA como fruto da pressão destes.

O segundo dia de Conferência inicia-se com o Painel 1, intitulado *As mulheres no momento atual do desenvolvimento econômico e social: desafios de um projeto de país com igualdade entre mulheres e homens e sustentável*. Em sua composição, a única representante dos movimentos sociais estava na relatoria (Léa Marques, Assessora da Central Única dos Trabalhadores – CUT). As painelistas destacam em suas falas a presidência brasileira ser ocupada por uma mulher, em uma espécie de reconhecimento da presidenta como uma igual e que como tal lutaria pelos direitos das mulheres.

Tânia Bacelar (Professora Adjunta da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE) faz uma fala bem técnica, trazendo dados da economia brasileira, porém termina destacando que a posição da mulher na sociedade brasileira só será modificada com uma mudança na mentalidade e nos valores da sociedade, que, segundo ela, é uma sociedade patriarcal. Vera Soares (Coordenadora-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI) organiza sua fala em torno da premissa de que a garantia do exercício pleno dos direitos da mulher, seja no público ou no privado, se relaciona diretamente a conquista de autonomia. No mesmo sentido, todas as painelistas destacam a desigualdade de poder entre homens e mulheres, que as coloca em posição de inferioridade, como uma minoria e sem autonomia. A questão do poder aparece na divisão social do trabalho entre homens e mulheres (longe do conceito original de divisão social do trabalho cunhado por Karl Marx), trabalhado pelos estudos de gênero como divisão sexual do trabalho, nos quais o papel da mulher é manter casa e os filhos enquanto ao homem é destinado o mundo do trabalho fora de casa, como provedor do lar. Tal divisão seria uma construção cultural, justificada pela capacidade reprodutiva feminina e determinaria uma dependência financeira da mulher em relação ao homem, bem como o desempenho de tarefa de menor valor social. O poder aparece também na questão da violência contra a mulher, para Luiza Bairros (SEPPIR), como poder do homem a respeito do corpo da mulher. Bairros também aponta a resistência a implantação de política de combate a violência contra a mulher como resistência dos homens a perder esse poder.

Por fim, as painelistas discutem o papel do Estado no combate às desigualdades sociais. Para elas, o Estado tem que desempenhar um papel ativo no combate a desigualdade e ter consciência que suas políticas influenciam a vida de milhares de brasileiras. Os movimentos sociais pressionam o Estado, mas só este pode colocar em prática medidas como a inserção do

gênero da educação e a regulamentação das condições femininas no mundo do trabalho. Para Soares: “o Estado sempre influi nas formas que se desenvolvem nas relações entre homens e mulheres, ou seja, das relações de gênero, das relações de classe e das relações de raça.” (BRASIL,2011, p 129)

O Painel 2 - Enfrentamento do racismo e da lesbofobia - articulação necessária para o enfrentamento do sexismo, é marcado por críticas ao governo e a eficácia de suas medidas. Neste painel, marcado pela interseccionalidade das mulheres com outras minorias (sexualidade e raça), as panelistas apontam que as mulheres são diferentes e não formam um todo coeso. De certo modo, retomam a discussão levantada no primeiro capítulo desta dissertação acerca das críticas elaboradas por mulheres negras na década de 80 acerca dos feminismos e a suposta homogeneidade da categoria mulher, que deixa de lado as especificidades de cada uma colocando a mulher branca como representante de todo o grupo.

A representante da Liga Brasileira de Lésbicas (LBL), a socióloga Maria de Lourdes Rodrigues, levanta uma discussão a respeito da violência sofrida por lésbicas, que segundo a LBL vem aumentando desde 2010 devido ao recuo do governo no combate a violência contra as mulheres lésbicas. Tal recuo, segundo Rodrigues, ocorre apesar das lésbicas conquistarem paulatinamente espaço nas Conferências e uma cadeira no CNDM (2006), por uma posição do governo de não desagradar setores religiosos com fins eleitoreiros. Como violências específicas as lésbicas, a socióloga apresenta as mortes por familiares, que não aceitam sua orientação sexual e ao tratamento diferenciado que recebem no SUS quando se declaram lésbicas – o que aponta um despreparo dos funcionários. Elisa Urbano Ramos (Coordenadora Executiva e Pedagógica das escolas indígenas Pankararu), ressalta o preconceito e a discriminação como formas de violência por que passam as mulheres indígenas, negras e lésbicas.

Por fim, a coordenadora da ONG Criola e da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras, Jurema Werneck, acusa a não interseccionalidade nas políticas públicas nacionais como responsável pelo aumento do número de mortes de mulheres negras em relação ao número de brancas a partir de 2003. Porém, em todos os documentos oficiais analisados até agora, há uma preocupação em um recorte de classe e raça nas políticas desenvolvidas pela SPM.

No terceiro dia de conferência, realiza-se o Painel 3, com o tema: Enfrentamento das Desigualdades e a Autonomia das Mulheres. Nele repete-se a participação de Betânia Ávila²⁶,

²⁶ Ávila havia participado da I Conferência no Painel destinado a apresentar propostas de diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

(SOS Corpo, Instituto Feminista pela Democracia e da Articulação das Mulheres Brasileiras) e de Nalu Faria (MMM), que elaboram falas semelhantes as realizadas na I Conferência. Ávila reafirma a importância dos movimentos sociais na construção de uma política pública e a importância da participação das mulheres neste espaço de Conferência e a construção de um sujeito político mulher, o que também é apontado na fala de Faria. No que tange a violência, ela retoma o recorte das mulheres lésbicas, impedidas de viver plenamente sua sexualidade/afetividade e caracteriza a violência como limitante a liberdade de ir e vir feminina. Como combate a violência, ela aponta que este se divide em duas questões: objetivas e subjetivas. Para a primeira, a autonomia financeira seria, para a painelista, uma das maneiras de garantir a mulher independência daquele agressor. A segunda, seria combater a “desigualdade introjetada e recalçada” por meio do empoderamento resultante da participação política.

Em seguida, Carmen Campos (Comitê Latino Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM) centraliza sua fala no “Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres”. Campos retoma o histórico da violência contra a mulher no Brasil e na SPM desde o I PNPM, mostrando que o tema ganha cada vez mais importância e abrangência. A representante do CLADEM aponta os obstáculos na implantação da Lei Maria da Penha, centralizados no baixo número de Juizados Especializados (56) e na falta de uma equipe multidisciplinar no atendimento as vítimas.²⁷ Outro problema apontado é o machismo presente no STJ no que diz respeito a representação de crimes contra a mulher, nos quais há uma busca de conciliação entre as partes e um menosprezo as violências sofridas. O mesmo machismo apontado por Correa (1983) nas décadas de 70 e 80, apontados no capítulo anterior.

Por fim, o último Painel 4, intitulado Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: perspectivas e prioridades. Tatau Godinho (Subsecretária de Planejamento e Gestão Interna da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM) dá início ao painel ressaltando a importância da SPM e da participação das mulheres na construção de uma agenda para as mulheres que contemple de verdade as mulheres. A representante da SPM retoma uma preocupação do movimento feminista citada no capítulo anterior de que o movimento fosse cooptado pelo Estado, garantindo que para que isso não ocorra, as gestoras não devem abandonar seus vínculos com os movimentos sociais. Godinho alerta que “Sem um aumento da participação política e um fortalecimento dos movimentos sociais, as políticas públicas de governo têm um risco muito

²⁷ O atendimento multidisciplinar é previsto em lei.

grande de cair em uma armadilha conservadora de manutenção dos papéis sociais entre mulheres e homens”.

Cristina Buarque (Secretária de Mulheres de Pernambuco e Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres) apresenta pela primeira vez a SPM como uma ação afirmativa. Tal conceito, de acordo com Joan Scott (2005), surgiu na década de 1960 com a noção de que nem todos eram iguais e que isso exigia medidas para que os direitos individuais dessas minorias fossem alcançados. Deste modo, a SPM seria um modo do Estado intervir visando a igualdade entre homens e mulheres.

Após as Rodas de Conversa, as delegadas dividiram-se em 24 grupos de trabalho para discutirem os eixos temáticos da III Conferência. Cada proposta de encaminhamento seria levada a plenária final de atingisse 70% de aprovação. Foram aprovadas 91 resoluções, dentre elas, relativas a violência contra a mulher, são elas:

Eixo: Autonomia Pessoal das Mulheres

A. Ampliação e aperfeiçoamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e implementação da Lei Maria da Penha

26. Consolidação e fortalecimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com a plena implementação e repactuação em todos os estados do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, garantindo a ampliação orçamentária para sua execução.

27. Garantir a execução e implementação das ações do Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com permanente controle e monitoramento dos recursos, com diagnósticos e avaliação, garantindo também a participação dos movimentos sociais de mulheres.

28. Ampliar, aperfeiçoar e monitorar a Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência, dando a ela a necessária visibilidade, articulando atores estaduais, municipais e federais, garantindo a inclusão de programas, serviços e ações nos ciclos orçamentários e a efetiva implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais que respeitem os direitos humanos das mulheres a uma vida digna e sem violência.

29. Criar e garantir a ampliação e manutenção de serviços adequados com equipes multidisciplinares, por meio da implantação de equipamentos especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, tais como: Casa Abrigo, Centro de Referência ao Atendimento à Mulher, Delegacias Especializadas, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Juizado Especializado em Violência Doméstica e

Familiar contra a Mulher, Casas de Acolhimento, Núcleos de Defesa das Mulheres nas Defensorias Públicas e Ministério Público, de acordo com as normas técnicas estabelecidas pela SPM, garantindo a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais que respeitam os direitos das mulheres e a uma vida digna e sem violência.

30. Incorporar as perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência à proteção de direitos das mulheres em situação de violência, proporcionando ações intersetoriais e integradas para a prevenção e o enfrentamento da violência.

31. Implantar atendimento com acessibilidade e localização adequada para possibilitar o acesso às mulheres em situação de violência em zonas rurais e locais de difícil acesso, respeitando as características regionais, com especial ênfase nas mulheres indígenas.

32. Implementar Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, estruturadas de acordo com a norma técnica da SPM, criar DEAMs Regionais e Núcleos especializados em delegacias regionais, com padronização do horário de atendimento, garantindo funcionamento 24 horas, inclusive nos finais de semana e feriados, a ser prestado por profissionais qualificados/as e especializados/as.

33. Implementar, fortalecer, ampliar e manter os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, com equipamentos específicos e acessíveis, vinculados aos organismos de políticas públicas para as mulheres e à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, garantindo que não sejam substituídos por outros equipamentos sócioassistenciais, regionalizando os serviços e promovendo a capilaridade em relação aos municípios.

34. Capacitar e sensibilizar profissionais da área de segurança pública, saúde, educação, justiça e assistência psicossocial na temática da violência de gênero, incorporando as perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência, garantindo a implementação de uma política de gestão de pessoas integrada para a Rede de Atendimento à Mulher, de modo a integrar a atuação das áreas de segurança pública, saúde, justiça e assistência social.

35. Garantir a plena divulgação e efetivação da Lei Maria da Penha, considerando a aplicação e interpretação pelos profissionais do Sistema de Justiça (juízes/as, promotores/as, defensores/as, peritos/as etc.) e dos profissionais de Segurança Pública.

36. Garantir a implementação, nos serviços municipais públicos e privados, da lei de notificação compulsória sobre violência doméstica e sexual contra as mulheres (Lei n. 10.778/2003), meninas (Lei 8069/90), e idosas (Lei 12461/11), incluindo a

definição de normas e procedimentos padrões, numa perspectiva intersetorial, preservando-se a identidade profissional e pessoal de quem realizar a notificação.

37. Garantir o acesso à saúde para as mulheres em situação de violência, com implantação de serviços específicos para atendimento às vítimas de violência e suas famílias, inclusive para aquelas em situação de encarceramento, de acordo com a Norma Técnica do Ministério da Saúde, por meio de equipes de referência multiprofissionais, assegurando atendimento humanizado e resolutivo com atenção em: atendimento psicoterapêutico para a vítima de violência, oferta de medicamentos para contracepção de emergência e para profilaxia de AIDS e outras DSTs, aborto legal, atendimento médico especializado quando necessário, acesso a cirurgias reparadoras e atendimentos em reabilitação e outras terapias integrativas e complementares.

38. Promover medidas educacionais, preventivas e campanhas permanentes para o enfrentamento da violência contra as mulheres, incluindo outras formas de violência como a mercantilização do corpo das mulheres, assédio sexual, racismo, lesbofobia e a reprodução da violência nos meios televisivos e publicitários e nas diversas ações de comunicação e cultura.

39. Assegurar atendimento e assistência qualificada às mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais em situação de violência, por meio da capacitação de profissionais de segurança pública, da saúde e do sistema de justiça, além de realização de campanhas de combate à lesbofobia e transfobia, que contenham informações sobre as formas de prevenção de AIDS e outras DSTs nas relações sexuais entre mulheres e, inclusive distribuição de material preventivo específico para o sexo entre mulheres.

40. Criar, implantar e monitorar um sistema nacional de dados com estatísticas de atendimento por cada órgão de defesa e proteção à mulher nos casos de violência, incorporando as perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência, identificando causas/fatores de vulnerabilidade e modalidade de violência contra mulheres, gerando assim uma rede de informações capaz de cruzar dados municipais, estaduais, distrital e nacional.

B. Combate ao tráfico e exploração sexual de mulheres e garantia de direitos humanos das mulheres encarceradas

41. Implementar as ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e da Política Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes para enfrentamento às diversas formas de violência, em especial, a exploração sexual, o turismo sexual e o tráfico de mulheres, envolvendo ou não atividade de prostituição, com atenção especial às áreas de fronteiras e as regiões que receberem grandes obras e eventos.

42. Melhorar a estruturação dos conselhos tutelares e garantir a capacitação e fiscalização permanente dos mesmos, garantindo ainda a constante formação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres, ao tráfico e exploração sexual de meninas e adolescentes.

43. Ampliar e fortalecer as estratégias de fiscalização no combate ao turismo sexual e à exploração sexual de meninas e mulheres, e promover campanhas com ampla divulgação, com especial ênfase nos grandes eventos que o Brasil sediará, a exemplo da Copa e Olimpíadas.

Por fim, foram encaminhadas 40 moções para serem votada na plenária final, sendo aprovadas 22 delas. As referentes a questões ligadas ao combate à violência contra a mulher são as seguintes:

5 MOÇÃO DE APOIO AO PROJETO DE LEI 19.203/2011 – CONHECIDO COMO PL ANTIBAIXARIA

As participantes da 3ª Conferência Nacional de Políticas vêm publicamente externar apoio ao Projeto de Lei (PL) Antibaixaria, que proíbe a contratação, com dinheiro público, de artistas cujas músicas incentivam a violência e o preconceito contra as mulheres. A proposição, de autoria da deputada estadual Luiza Maia (PT), está em tramitação na Assembléia Legislativa da Bahia e tem enfrentado resistências de setores conservadores da sociedade baiana. O projeto em questão ataca a violência simbólica, que, embora não deixe marcas visíveis ao olho nu, como hematomas e similares, também violenta profundamente as mulheres. Por ser imaterial, é um tipo de agressão facilmente propagada e naturalizada em canções populares, piadas e coreografias. O papel do Estado é o de empreender esforços para acabar com as desigualdades de gênero. Sendo assim, pé incompatível que as verbas públicas sirvam de agente indutor para a disseminação do preconceito e do desrespeito contra a figura feminina. Por isso, entendemos que o PL Antibaixaria representa um avanço par a luta das mulheres. A sua aprovação na Bahia será um pontapé inicial para que todo o Brasil possa, em breve, combater com maior intensidade a violência simbólica. Afinal de contas, as mulheres são maioria da população, são seres humanos e precisam ser respeitadas.

16 MOÇÃO PELA ERRADICAÇÃO DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL NA ATENÇÃO OBSTÉTRICA

A violência durante o parto é uma prática que já está institucionalizada e é uma violação dos direitos humanos como foram definidos pela ONU. A mulher tem o direito não somente de poder parir aonde ela quiser e como ela quiser, mas tem o direito de ser tratada com dignidade e com respeito durante todo o processo de parto. A resolução de 2009 do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas sobre a redução da mortalidade materna e suas causas (entre outras, sabemos hoje que são os modelos de atenção obstétrica inadequados e assistência de baixa qualidade) apela para ações orientadas a reduzir a mortalidade materna e a promover um atendimento de qualidade, sem discriminação de gênero, de raça, ou orientação sexual. Dentre as várias formas de violência estão as muitas intervenções desnecessárias, sendo a mais paradigmática a cesárea desnecessária. E sabemos que em 2010 a proporção de cesáreas ultrapassou a de parto normais no Brasil. Ademais, as recomendações do Ministério da Saúde sobre os direitos da Mãe e Bebe não são observadas nos serviços e são uma violação brutal de direitos humanos, assim com uma ameaça para a saúde materna e neonatal. Em decorrência e à luz 116 da política nacional de qualificação da atenção obstétrica e neonatal intitulada Rede Cegonha. Exigimos A garantia de uma fiscalização

sistemática pelas agências governamentais adequadas, da qualidade da assistência obstétrica e identificação da violência que existe de maneira endêmica nos hospitais públicos e privados, assim como a agilização da aplicação e fiscalização da lei 11.108 que garante a presença de um acompanhante de escolha da mulher durante o trabalho de parto, no parto e no pós-parto.

2.3.4 O III PNPM

Em dezembro de 2013, dois anos após a realização da III Conferência, o III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com vigência até 2015, é publicado. Tal demora se justifica por novas etapas criadas no período pós Conferência para debater e sistematizar o que foi deliberado. Além da etapa de pactuação com os Ministérios e demais órgãos parceiros da SPM, abriu-se novos espaços de debates com a sociedade civil e os movimentos sociais através de reuniões com CNDM e um novo espaço para envio de sugestões ao PNPM. Tal etapa foi seguida de uma nova reunião entre os Ministérios que compõe o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Tais medidas demonstram um esforço maior da SPM em institucionalizar o PNPM e na transversalidade horizontal de suas ações. O aumento do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, é sinal disso. Criado em 2005 através do Decreto Presidencial nº 5.446, inicialmente era composto por representantes de 12 Ministérios e 3 representantes do CNDM. Com a última mudança em 2008, através do Decreto nº 6.572, passou a contar com 32 órgãos governamentais (além dos Ministérios, institutos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além dos membros efetivos, o Comitê passa a permitir que “convidados eventuais, integrados pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e representações dos Organismos de Políticas para as mulheres dos estados, Distrito Federal e municípios” (Brasil, 2013, p 12) participem e auxiliem na fiscalização.

O texto começa ressaltando o fato do Brasil ser presidido pela primeira vez por uma mulher, comprometida, segundo o texto, com a garantia da equidade de gênero. O PNPM é apresentado como resultado de um esforço na consolidação das políticas públicas de gênero, marcado pela transversalidade horizontal (entre os ministérios) e vertical (entre os três níveis de governo) e pela participação social na construção de políticas públicas. Tal participação é apresentada como característica de um Estado plenamente democrático.

Em seguida, tal o texto do I PNPM, é apresentado um balanço da situação da mulher brasileira nos últimos anos, bem semelhantes aos dados apresentados nos documentos

relacionados a I CNPM, não trazendo dados de novas pesquisas. Também mantem os princípios orientadores da Política Nacional para as Mulheres, acrescido da transversalidade, sendo eles

autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; caráter laico do Estado; universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; e transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas. (Brasil, 2013b, p 10)

Como resultado da III Conferência, o texto apresenta uma ênfase no combate ao racismo, sexismo e lesbofobia, que resultou na criação de uma Coordenação da Diversidade dentro da Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas (SAIAT), a qual também engloba mulheres com deficiência, jovens e idosas. A SAIAT foi criada através do Decreto 8030, pela presidenta Dilma Rouseff, com o objetivo de formular políticas públicas que atendam a diversidade de mulheres e promover a articulação entre os três níveis de governo.

Outra inovação, já sinalizada a partir da II Conferência com presença de uma representante das mulheres do campo na Conferência de Abertura, foi a criação de uma assessoria criada por integrantes da SPM para estudar e atender as questões específicas dessa parcela das mulheres.

O plano dividiu-se em dez capítulos, cada um correspondente a um eixo de ação. A questão da violência contra a mulher consta em quatro deles, além do dedicado exclusivamente a essa questão. No Capítulo 2, intitulado Educação para igualdade e cidadania, a educação aparece como “meio fundamental para o desmonte das desigualdades sociais de gênero, raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, regionais e locais. ” No capítulo 3, Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, são discutidas a violência obstétrica e a notificação de violência doméstica e sexual. Há ênfase na mudança no tratamento dado a mulher, agora como “sujeitos ativos no cuidado de sua saúde, em todos os ciclos da vida, e para quem a reprodução é um direito e não dever ou determinismo biológico. ” Já no capítulo 8 - Cultura, esporte, comunicação e mídia -, a questão da violência aparece pela preocupação com dois grandes eventos mundiais do esporte que seriam sediados pelo Brasil, Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. De acordo com o texto por “preocupações relativas a violência contra as mulheres que grandes eventos podem gerar e exigem medidas adequadas para responder aos desafios colocados pela situação. ” (Brasil, 2013b, p 75). No capítulo 9, Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, é discutida a dupla discriminação

das mulheres negras, indígenas e lésbicas, discriminadas e excluídas por serem mulheres e por sua raça e ou orientação sexual, sujeitas a mais uma forma de violência. Por fim, no capítulo 10 - Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência – a violência contra esta parcela das mulheres é apenas citada, por estas serem mais expostas à violência, abusos e exploração sexual.

O capítulo 4 é dedicado ao Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres. Inicia-se apresentando dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) que apontam o Brasil como um dos países com a maior taxa de homicídio feminino do mundo. A Lei Maria da Penha aparece logo em seguida, como medida para coibir essa forma de violência. Na Conferência anterior, foi discutida a dificuldade de aceitação dessa lei por parte dos magistrados. O III PNPM apontou que os crimes de violência contra a mulher não estariam mais sujeitos a lei 9099/95, não sendo mais necessária a denúncia por parte da vítima para que o agressor fosse investigado. Tal lei havia criado e explicitado a função dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Eles tratariam de crimes de menor complexidade, como crimes ligados a danos ao patrimônio e dívidas. Retirar a violência doméstica desse hall é um importante marco para um julgamento digno aos crimes de violência contra a mulher. Importante também é a não necessidade de representação por parte da vítima, já que, muitas mulheres não denunciam seus agressores por medo ou por estarem presas a um relacionamento abusivo. Retomando a Lei Maria da Penha, o texto mostra que apesar do aumento dos atendimentos e denúncias, a sensação de impunidade ainda perpetuasse. Neste sentido, foi criada a campanha “Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha – a Lei é mais forte”, através de uma parceria entre Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a SPM. Tal campanha teve por objetivo agilizar os julgamentos de crimes contra a mulher e garantir que a Lei Maria da Penha fosse aplicada corretamente.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é apontado como um sucesso, mas para que sua efetividade fosse ainda maior, ele foi ampliado e reescrito em 2011, sendo reestruturado em cinco eixos, tornando obsoleto o II PNPM, o que a publicação do III PNPM visa sanar.

Como resultado das parcerias feitas pela SPM com outros ministérios, aparece, no âmbito econômico, a realizada com o Ministério da Previdência. Tal parceria resultou na responsabilidade dos agressores em arcar com aposentadorias e pensões resultantes de atos de violência doméstica praticados. Esta medida é apresentada como forma de punir os agressores e de retirar do Estado esse ônus financeiro. Outra parceria apontada foi a firmada entre a SPM

e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que resultou em Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres em situação de Violência no Campo e na Floresta, sendo novamente uma política para atender as mulheres do campo, como destacado anteriormente.

Objetivo geral:

Reduzir os índices de todas as formas de violência contra as mulheres.

Objetivos específicos:

- I. Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.
- II. Garantir a implementação e aplicabilidade da Lei Maria da Penha, por meio de difusão da lei e do fortalecimento dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres em situação de violência.
- III. Ampliar e fortalecer os serviços especializados, integrar e articular os serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, especialmente as mulheres do campo e da floresta.
- IV. Proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado, integral e qualificado nos serviços especializados e na rede de atendimento.
- V. Desconstruir mitos e preconceitos em relação à violência contra a mulher, promovendo uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades e de valorização da paz.
- VI. Identificar e responsabilizar os agressores das mulheres que sofrem violência doméstica e sexual.
- VII. Prestar atendimento às mulheres que têm seus direitos humanos e sexuais violados, garantindo os direitos sexuais e os direitos reprodutivos na perspectiva da autonomia das mulheres sobre seu corpo e sobre sua sexualidade.
- VIII. Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e autonomia.

Metas

A. Aumentar em 30% o número de serviços especializados em atendimento à mulher em situação de violência (Delegacias Especializadas da Mulher, Centros Especializado das Mulheres em Situação de Violência, Serviços de Abrigamento, Juizados Especializados em Atendimento à Mulher em situação de violência, Promotorias Especializada da Mulher, Defensoria Especializada da Mulher, Serviços

de Saúde voltados para o Atendimento às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual).

B. Estimular que no mínimo 10% dos municípios tenham algum tipo de serviço especializado de atendimento à mulher em situação de violência, contemplando os municípios polos, territórios da cidadania e fronteiras secas. C. Ampliar e aperfeiçoar o Ligue 180 para que se torne um Disque Denúncia, expandindo seu atendimento para mulheres brasileiras no exterior.

D. Assegurar, nas 27 Unidades da Federação, a existência de estabelecimentos penais femininos de acordo com os padrões físicos e funcionais que garantam a saúde e dignidade das mulheres em situação de prisão.

E. Assegurar, em todos os municípios brasileiros, a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (Cras).

3.3.5 Comparação entre os 3 documentos:

Tanto na III CNPM quanto no III PNPM, a Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres são destacados como medidas de destaque mundial. Em ambos, há o caráter permanente de fiscalização e aperfeiçoamento. No III PNPM, duas metas aparecem sem ter sido discutidas na III CNPM, a presença de pelos menos um Centro de Referência de Assistência Social (Cras) por cidade - deixando de lado os centros especializados em mulheres vítimas de violência – e a garantia de que as prisões femininas cumpram com “os padrões físicos e funcionais que garantam a saúde e dignidade das mulheres em situação de prisão.” No texto da conferência, as demandas relacionadas a mulheres presas incluíram capacitação profissional e educação continuada, eram mais completos.

Este capítulo apresentou documentos referentes às três conferências de políticas para as mulheres ocorridas entre 2003 e 2011, período no qual a SPM possuía status de ministério, com o intuito de demonstrar a evolução e os desafios enfrentados neste período na organização e implementação do que fora proposto em cada conferência. No próximo capítulo será realizada uma análise acerca da efetividade destas conferências no que diz respeito ao combate à violência contra a mulher.

Capítulo 3 – A Efetividade das Conferências de Políticas Para as Mulheres

Os capítulos anteriores buscaram mostrar com as mulheres brasileiras foram adquirindo consciência de seus direitos, pressionando o Estado e o resto da sociedade para uma mudança efetiva. Nos governos petistas (2003 – 2015), um espaço para essas mulheres foi aberto e as três primeiras Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) se realizaram. A realização de várias conferências com diversos temas e de ampla abrangência aparece como parte de um projeto democrático participativo proposto pelo governo Lula – Dilma, no qual há destaque para a inclusão da sociedade civil na construção de políticas públicas, em um modelo que liga participação e criação de políticas públicas. As CNPM firmaram parcerias com outros ministérios para que a política de gênero fosse transversal e estabelecida como programa de Estado, não apenas de governo. Mas seriam essas conferências efetivas no combate a violência contra a mulher? A efetividade, no contexto da construção de políticas públicas, se refere a “capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política” (CUNHA, 2010, p. 98)

A definição do que é uma conferência se dá, em distintos autores, por suas características. Sua definição implica em participação, deliberação e efetividade. Por definição de Petinelli (2011), elas são “espaços públicos de participação e deliberação de diretrizes gerais de políticas públicas, organizadas tematicamente que envolvem governo e sociedade civil”. Ou seja, nas conferências a sociedade civil pode opinar e deliberar sobre o tema proposto, para que uma política pública seja encaminhada. Por tal participação ser regulamentada - por normas, regulamentos, leis – Avritzer (2012) e Souza et al (2012) entendem as conferências como instituições participativas.

Todavia, a definição de participação é ampla e aceita diferentes interpretações:

[...] se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque. [...] O termo participação, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição, ao menos no que respeita à maior parte dos cidadãos, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. É evidente que a participação política em sentido estrito só se pode dar com um número bastante

reduzido de pessoas, naqueles sistemas políticos, ou organismos, que não têm um caráter competitivo e que utilizam os mecanismos eleitorais, se os utilizam, para fins bem diversos. (BOBBIO ET ALL, 1998, p 889)

De acordo com o IPEA (2009), através das conferências o governo Lula conseguiu avançar na participação social brasileira. Elas seriam processos participativos, por se desenvolverem por etapas sequenciais e cada uma com sua função e importância, e, apresentar como meta auxiliar na co-gestão de algumas políticas públicas brasileiras. Ao longo de todas as conferências trabalhadas, o governo destacou a importância desse momento para uma construção coletiva de política públicas, através do debate entre representantes dos poderes executivos estaduais e municipais, ministérios e secretarias especiais e de organizações de mulheres e feministas.

Entende-se que a participação nas CNPM seria aquela descrita no Dicionário de política (BOBBIO ET ALL, 1998) como participação no sentido estrito, pois é esperado que nas conferências haja um diálogo entre governo e sociedade para que dali saiam propostas a serem incorporadas pelo governo. Para garantir que a demanda social seja apresentada, as conferências precisam contar com a presença da sociedade civil em um número no mínimo paritário ao do governo federal, para que as propostas votadas e aprovadas não sejam apenas aquelas em acordo com o governo. Por isso, é importante destacar que as representantes de movimentos sociais constituíram, segundo dados do governo, cerca de 50% das participantes das duas primeiras conferências nacionais. Contudo, como foi destacado nos capítulos anteriores, os movimentos feministas sempre desconfiaram da participação nas decisões do governo através dos canais institucionais de participação. Como está disponível apenas o perfil das participantes da I CNPM, através de pesquisa da SPM em conjunto com o IBAM, não se pode afirmar muita coisa a respeito do perfil das participantes e sua possível ligação com o governo. Porém, a grande proximidade entre os texto-base das conferências e os PNPM, geram desconfiança sobre uma real influência das conferências nos planos.²⁸

Ao longo das CNPM, a importância da participação popular para a construção de uma política nacional para as mulheres foi destacada repetidamente. No caso das CNPM, o número de participantes aumenta significativamente de 1800 para 2800 entre a I e a II Conferência, mas se mantém perto das 2800 na III Conferência, sendo uma das conferências com maior adesão, de acordo com a pesquisa de Avritzer (2009) sobre as conferências realizadas entre 2003 e

²⁸ Tal ponto merece ser investigado, porém faltam dados para desenvolver essa pesquisa.

2010. Para Silva (2009), o grande número de presentes em uma conferência indicaria seu reconhecimento por parte da sociedade civil. Contudo, segundo Avritzer (2009), no caso das conferências organizadas pela SPM, o grande número de participantes é uma resposta ao pouco poder da SPM de influenciar na política do governo federal. Ao potencial de uma conferência de refletir nas políticas adotadas pelo governo, é dado o nome de capacidade inclusiva da conferência (Petinelli, 2011).

As Conferências foram apontadas pelo governo Lula como caminho para uma democracia efetiva ou um alargamento da democracia, além de um modo de conferir legitimidade às decisões tomadas pelo governo federal (Secretaria Geral da Presidência da República, 2011). Um indicador do destaque dado ao governo Lula pela participação social é a medida provisória que se tornou lei em maio de 2003 que responsabilizou a Secretaria Geral da Presidência a fazer a articulação do Governo Federal com os diversos setores da sociedade civil, através da Secretaria Nacional da Articulação Social (SNAS). Tal Secretaria coordenou a constituição de espaços e instrumentos participativos, cabendo ao seu ministro chefe manter a Coordenação do Governo informada das iniciativas da sociedade civil e sua agenda (Secretaria Geral da Presidência da República, 2011). Outro indicador é a criação do Fórum Governamental de Participação Social – FGPS, que tem entre seus deveres “propor diretrizes para a formulação de políticas voltadas para a ampliação da participação social no âmbito do Governo Federal” e “articular e dinamizar as relações do Governo Federal com a sociedade civil, fortalecendo a participação da sociedade no processo de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Estado” (Brasil, 2003).

Porém a participação não é garantia de que sucesso no processo deliberativo. No momento deliberativo, há o que Oliveira (2011) chama de horizontalização do poder, pois sociedade e governo têm o mesmo poder de voto. Espera-se que, através de argumentos e negociações, eles cheguem juntos a propostas. Para Moroni (2009) há o “compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil”. Nas CNDM, esses momentos de deliberação são divididos em duas partes – os grupos de trabalho e a plenária final. Contudo, a participação e a deliberação não se deram apenas no momento das Conferências Nacionais, mas também nas conferências municipais e estaduais que as precederam, nas quais as participantes discutiram e decidiram quais propostas encaminhar para a próxima etapa (seja ela a conferência estadual ou a nacional). Tal fato retoma a tese de Clovis Souza (2013) citada no capítulo anterior, de que as conferências se constituem como processos participativos em etapas interconectadas. Do consenso a que chegam as participantes no final de uma conferência, uma

Comissão Especial Temática e de Relatoria, criada a cada conferência e formada por integrantes da SPM e do CNDM, elabora o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o qual deveria orientar os planos do governo nos próximos três ou quatro anos. Porém, não há garantia do que o que é deliberado nas conferências entre na agenda governamental, pois as CNPM são consultivas e faltam mecanismos legais que assegurem a incorporação e a execução das deliberações aprovadas nesses espaços pelo governo federal.

os delegados que atendem às conferências discutem em grupos as políticas institucionais, votam por demandas e constroem o relatório final. O limite desta participação está no caráter consultivo destas decisões que apesar de serem solicitadas pelo governo, não tem, legalmente, qualquer responsabilidade com elas. (PINTO, 2009)

Até esse momento, o sucesso de uma conferência é medido no seu âmbito interno, medido pela organização e realização em conformidade com os objetivos expressos no seu decreto convocatório, pois uma conferência pode ou não ter por objetivo formular políticas públicas. A partir de então, o êxito é fundamentado em seus impactos externos, nas outras esferas de governo e na capacidade de entrar na agenda. São formas distintas, porém inter-relacionadas de se avaliar a efetividade de uma conferência. Para se analisar o âmbito interno, seguindo os passos de Clóvis Henrique Leite de Souza (2013), para medir a efetividade de uma conferência²⁹, o foco da análise é posto aos objetivos declarados nos documentos de convocação e de regimento dos processos conferenciais. Já para se analisar a efetividade no âmbito externo, a opção metodológica dessa dissertação é a de seguir o impacto dos PNPM nos PPA do governo federal, na legislação, além da adesão dos estados ao primeiro documento, como Petinelli (2011).

Souza (2013) apresenta o resultado de sua pesquisa realizada em 2011, intitulada *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*, na qual analisou documentos de 68 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 buscando descobrir quais os objetivos das conferências para além da proposição de políticas públicas. O autor dividiu os objetivos em quatro tipos, sendo estes: agendamento, avaliação, participação e proposição. Quando uma conferência tem por objetivo o agendamento, está determinada a difundir ideias e firmar compromissos, além de criar redes e propor reflexões entre os atores participantes. Quando visa

²⁹ Para uma discussão mais aprofundada sobre a efetividade das instituições participativas consultar PIRES, R. R. C., Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, IPEA, 2011 e ROMÃO, W.; MARTELLI, C.G. Estudos sobre as Instituições Participativas: o debate sobre sua efetividade. Revista Pensamento e Realidade. Ano XVI, vol.28, n.1/2013.

a avaliação, seu papel é realizar um balanço da realidade atual ou das políticas públicas já implantadas. Se pretende aumentar a participação, foca na ampliação ou fortalecimento de espaços participativos para a gestão de políticas públicas. Por fim, quando almeja a proposição, elabora “estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas” (Souza, 2013).

3.1 Análise de efetividade na I CNPM - Avaliação, proposição e agenda

Cada Conferência apresenta três documentos, analisados no capítulo anterior. Os primeiros seriam os texto-base, das que cumprem o papel de fazer a avaliação da sociedade brasileira e das políticas já implantadas na área. Como era esperado, o texto-base da I CNPM, a primeira realizada pela SPM, não teria como escapar de fazer uma avaliação profunda da situação da realidade da sociedade brasileira nem das políticas públicas já em andamento, para poder orientar os trabalhos da SPM, então em seu segundo ano de existência. Há uma análise da sociedade brasileira no que tange à violência contra a mulher, que aparece como fruto do patriarcado, e também uma avaliação das políticas públicas já em andamento. Como exemplo desta, o texto apresenta as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e os serviços de referência para atendimento das mulheres vítimas de violência. Contudo, é apontado que essas unidades de atendimento possuem uma má infraestrutura e profissionais despreparados. Além disso, no balanço realizado, é apontado que as Deams até 1999, só estavam presentes em 6,3% das cidades brasileiras. O mais importante, que aponta para a principal medida que seria adotada pela SPM, a criação da lei Maria da Penha, o texto apresenta críticas ao Juizados especiais criminais (Jecrim), ineficazes no julgamento dos agressores de mulheres.

Durante a I CNPM, poucas falas avançam no sentido de fazer uma avaliação além da já realizada no texto-base. Na cerimônia de abertura, o então presidente do Brasil apresenta dados de uma pesquisa realizada pela fundação Perseu Abramo, os quais apontam que 1 em cada 3 mulheres brasileiras já foi vítima de violência física. Em sua maioria, por parte de pessoas próximas (maridos, namorados, ex-companheiros). No primeiro dia de Conferência, há o painel destinado a apresentar a análise da realidade brasileira. Em suas falas, todas as palestrantes concordam que a legislação brasileira ainda era ineficaz na punição dos agressores. A então ministra da SPM, Nilcéa Freire, ao apresentar críticas ao JECRIM, diz que um grupo da SPM já está se reunindo para revisar a legislação brasileira no aspecto da violência doméstica. O que

aponta para que, um dos grandes destaques da SPM, a Lei Maria da Penha, já estava encaminhada mesmo antes da realização da Conferência, do âmbito de participação popular.

No último texto relacionado à I CNPM, o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a primeira parte é dedicada a apresentar “As mulheres brasileiras nos dias atuais”. Como foi dito no capítulo anterior, no que tange a violência contra a mulher, o texto é basicamente igual ao apresentado no texto-base, inclusive com partes exatamente iguais. Tal fato indica que na conferência, pouco ou nada se avançou no sentido da avaliação, apesar desta ter um painel destinado a análise da realidade brasileira. A única diferença significativa é a exemplificação de tipos de violência contra a mulher, que no texto-base aparecem como física e psicológica, agora aparecem também as patrimoniais e a diferença salarial como forma de violência.

No que diz respeito ao segundo objetivo da I CNPM, a proposição, o texto-base apresentou seis propostas, em um tópico intitulado violência de gênero e políticas de segurança. Já as propostas aprovadas durante a I CNPM, traziam reflexos das contribuições surgidas das Conferências Estaduais. Deste modo, apresentaram mais propostas do que as presentes no texto-base e elaboraram sua escrita, unindo tópicos que eram apresentados separadamente. Nas diretrizes gerais, a de número 24 aponta a autonomia do corpo da mulher, apontando formas de combater a apropriação do corpo e da vida das mulheres por terceiros, o que inclui a exploração sexual, o tráfico de mulheres e o direito ao aborto, que no texto base é citado, mas não consta nas proposições.

Nas diretrizes específicas ao Eixo 1- “Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra”, as propostas se diferenciam das apresentadas no texto anterior por destacar a capacitação profissional e a inserção no mercado de trabalho como algo importante para as mulheres vítimas de violências, pois se trata de um modo de garantir autonomia financeira a estar, tornando-as independentes de seus parceiros, já que uma das causas das mulheres continuarem com seus agressores é a precariedade econômica. Já no Eixo 2, destinado a “Superação da violência contra a Mulher”, há o destaque do papel do Estado, como o principal responsável por combater a violência contra a mulher. Há a coincidência entre as propostas de aumentar a capacitação dos profissionais que atendem as vítimas de violência, que aparecem nas críticas apresentadas na avaliação presente no texto-base e na I CNPM, porém essa proposta adiciona a perspectiva de gênero nos currículos dos agentes.

Por fim, outro documento que serve de parâmetro para medir a efetividade das conferências, é a publicação do I PNPM, no qual pode-se iniciar o balanço das proposições da SPM, pois há um espaço temporal de seis meses entre a I CNPM e a publicação dos anais. A inserção do gênero na formação dos agentes, já aparece como efetuada.

De acordo com Brant (2015), o modo de construir uma política nacional adotado pela SPM teria como características a ênfase, dentre outras coisas, na “gestão da transversalidade” por meio da inter-setorialidade e da articulação federativa. O sucesso da relação entre os entes da federação e entre os ministérios seria essencial para que a SPM seja bem-sucedida no que se propõe a fazer. Com esse objetivo, a SPM trabalha conjuntamente com a já citada SAIAT apoiando instâncias governamentais em estados, e municípios para a implantação e funcionamento de “secretarias, coordenadorias, superintendências, diretorias e gerências de políticas para as mulheres, identificadas como Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres – OPM.” (SPM, 2015) Em 2004, de acordo com a SPM, haviam 13 OPMs. Todavia, o apoio financeiro que a SPM e o SAIAT oferece aos estados e municípios se dá por meio de convênios, estabelecidos anualmente através de editais para seleção de projetos.

O primeiro passo para ver os reflexos em outros âmbitos é medir a adoção do PNPM por estados e municípios. Em 2007, a própria SPM realiza um balanço acerca da adesão dos estados e municípios ao I PNPM. Essa adesão e sua importância para que as propostas do PNPM atinjam todas as mulheres e não se restrinjam ao então governo, se tornando uma ferramenta nacional, é destacada em todas as conferências e consta em todos os PNPM analisados. No capítulo 5 – Gestão e Monitoramento do Plano – referente ao I PNPM, apresentava como uma de suas prioridades a criação e o fortalecimento de mecanismos institucionais de direitos e de políticas para as mulheres, por meio do fortalecimento de políticas para as mulheres nos três níveis de governo.

1. Apoiar a criação e o fortalecimento de conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher, garantindo sua existência nas 27 Unidades da Federação;
2. Apoiar a criação e o fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres no âmbito do Poder executivo estadual e municipal.
3. Realizar, a cada três anos, a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, precedida das etapas municipal e estadual. (BRASIL, 2013, p. 82)

Os dados apresentados na pesquisa anteriormente citada, apontam que dos 26 estados e o Distrito Federal, 9 deixaram de aderir ao I PNPM. Em relação aos municípios, de acordo com

dados do IBGE em 2007, dos 5564 municípios, apenas 290 aderiram ao plano, o que corresponde a pouco mais de 5% dos municípios. Dos estados que não aderiram, a maioria era governada pelo Partido da Social Democracia Brasileiro ou pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, sendo o primeiro conhecido governo de oposição ao Partido dos Trabalhadores, que governava o país com o então presidente Lula.

Quadro de Adesão ao I PNPM Período de 2005 a 2007

Estado por Região	Estado que aderiu ao Plano (ano)	Capital que aderiu ao Plano	Nº total de municípios do estado	Número de Municípios que aderiram ao Plano			
				2005	2006	2007	TOTAL
NORDESTE							
Alagoas	2005	N	102	15	00	00	15
Bahia	2007	S	417	04	00	02	06
Ceará	-	S	184	06	00	08	14
Maranhão	2007	S	217	01	00	02	03
Paraíba	-	N	223	00	00	01	01
Pernambuco	2007	S	185	02	00	02	04
Piauí	2007	N	223	00	00	00	00
Rio Grande do Norte	2006	S	167	00	01	01	02
Sergipe	2007	S	75	02	00	17	19
TOTAL			1793	30	01	33	64
NORTE							
Acre	2006	S	22	00	03	01	04
Amapá	2005	S	16	10	00	00	10
Amazonas	-	S	62	00	00	33	33
Pará	2007	N	143	00	01	00	01
Rondônia	2007	S	52	00	01	02	03
Roraima	-	N	15	00	00	00	00
Tocantins	-	S	139	01	00	00	01
TOTAL			449	11	05	36	52
SUL							
Paraná	2006	S	399	00	21	00	21
Rio Grande do Sul	2005 e 2007	S	496	08	03	05	16
Santa Catarina	-	S	293	07	00	02	09
TOTAL			1188	15	24	07	46
SUDESTE							
Espírito Santo	2006	S	78	17	02	00	19
Minas Gerais	2005	S	853	03	00	02	05
Rio de Janeiro	2005 e 2007	N	92	10	04	03	17
São Paulo	-	N	645	19	34	02	55
TOTAL			1668	49	40	07	96
CENTRO OESTE							
Distrito Federal	-	-	1	00	00	00	00
Goiás	2007	S	246	01	00	02	03
Mato Grosso	-	S	141	11	00	01	12
Mato Grosso do Sul	2006	N	78	00	17	00	17
TOTAL			466	12	17	03	32

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres

Importante lembrar que na relação entre União e estados, de acordo com (WEAVER; ROCKMAN, 1993) em Estados federativos há uma maior dificuldade em se coordenar

objetivos comuns, pois apesar de não serem soberanos, possuem autonomia em relação ao governo federal. Assim, em uma república federativa haveria superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. (Weaver; Rockman, 1993). Para Lassance (2010), o Brasil adota o modelo republicano presidencialista e federativo em 1889, inspirado no modelo norte-americano. Baseado em *O Federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788), o autor aponta que o surgimento norte-americano do federalismo trouxe duas matrizes de institucionalização que se sobrepunham - a horizontal, composta pelos três poderes, e a vertical, que separa União e estados. Com essa separação, o risco de que apesar de que um poder central de características tirânicas surgisse seriam drasticamente reduzidos. Porém, no caso brasileiro, o poder Executivo não era tão forte quanto do seu modelo inspirador e a pressão daqueles estados influentes e poderosos - São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia – fragilizava o Estado brasileiro no sentido de atender as demandas que lhes eram impostas. Ainda no fim do século XIX, com a conhecida Política dos Governadores criada por Campos Salles, Lassance (2010) aponta que a “Presidência da República se estabelece como pivô da organização do Estado brasileiro. (Lassance 2010, p 67)”. Passando por diversas mudanças desde a redemocratização, o formato federativo implica em uma autonomia somada a uma interdependência.

"O termo 'federal' é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles" (ELAZAR, 1987, p. 5).

No âmbito da produção de políticas públicas, Abrucio (2005) aponta a questão da “coordenação das ações de níveis de governo autônomos” como chave para que elas sejam bem-sucedidas. Como os outros entes da federação tem a autonomia para aderir ou não a uma política proposta pelo governo federal, cabe a este criar mecanismos de parceria entre os entes federativos, promovendo uma cooperação entre as esferas. No caso específico da SPM e as propostas surgidas no PNPM, há a participação de estados e municípios brasileiros na elaboração das propostas através das conferências, o que faz com que as propostas não sejam criação exclusiva do governo federal. Além disso, há o já citado apoio financeiro através de convênios e a constante publicação de materiais que servem de orientação à implantação do PNPM por todo o país.

A análise dos Relatórios Anuais de Avaliação, presentes no site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, constam as propostas e os balanços anuais de cada ministério acerca do que foi proposto no Plano Plurianual. Este é descrito como um instrumento determinado pela Constituição Federal de 1988, a ser criado a cada quatro anos, com o objetivo de “definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Constituição Federal, 1988). O PPA 2004-2007 foi criado no primeiro ano de mandato do então presidente Lula, em período que antecedeu a realização da I CNPM, e, conseqüentemente, do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Assim, as interferências da SPM nos PPA dos outros ministérios, antes de 2007, só poderiam ser sutis e não entrariam no orçamento proposto. Contudo, no Megaobjetivo I - Inclusão Social E Redução Das Desigualdades Sociais, a promoção da desigualdade de gênero já aparece como objetivo do governo federal. Em um dos seus subitens, o combate a violência contra a mulher. Acerca da violência contra a mulher, os principais parceiros da SPM, nas trinta e uma prioridades apresentadas no plano de ação seriam o Ministério da Justiça (17 ações) e o da Saúde (11 ações).

Nos relatórios apresentados pelo Ministério da Justiça (MJ), a sinalização de uma parceria com a SPM aparece em 2004, mas sem dados concretos. A relação com SPM volta a aparecer no documento relacionado a 2006 no tópico intitulado Modernização Do Sistema Penitenciário Nacional, com um balanço que coincide com o proposto pelo I PNPM, o aperfeiçoamento das Delegacias para as Mulheres (DEAMs). De acordo com o MJ, em 2006 foram modernizadas cinquenta DEAMs. No mesmo tópico, a SPM aparece como responsável pela implementação de uma política nacional para atender as mulheres presas e seus filhos, porém, tal preocupação só aparece no II PNPM. No ano de 2007, é publicado o balanço do PPA 2004-2007 pelo MJ, que aponta o sucesso na parceria com a SPM por meio do programa Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres, que atuou na melhoria dos serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência.

O Ministério da Saúde, em seus relatórios referentes aos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, nem ao menos cita a existência da SPM. Suas políticas de saúde da mulher aparecem relacionadas à gestação, planejamento familiar, combate ao HIV- AIDS e câncer de mama e câncer cérvico-uterino. Nenhum tópico se refere ao atendimento das mulheres vítimas de violência e ao seu atendimento.

3.2 Análise de efetividade na II CNPM - Avaliação, proposição e agenda

O texto-base da II CNPM difere-se do primeiro ao não dedicar muitas páginas na avaliação da realidade brasileira e por não apresentar proposições. Os dados estatísticos apresentados para explicitar a situação da mulher brasileira no quesito violência, são os mesmos do texto-base anterior. Dos três textos relacionados a II CNPM, apenas o II PNPM se aprofunda na análise da realidade atual, trazendo inclusive novo elemento para a violência sofrida pelas mulheres – a violência institucional. A ênfase do texto-base é dada na avaliação da implementação do I PNPM. Tal avaliação também é realizada na Plenária Final da II CNPM.

Como política de destaque, aparece a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, elaborada a partir das diretrizes e proposições do I PNPM. Tal política, criada pela SPM no sentido de unir as diversas esferas de governo, tem por objetivo “estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional.”³⁰ (Brasil, Senado Federal, 2011). Os eixos norteadores de tal política, coincidem com as propostas presentes no I PNPM, baseadas na crítica a então situação da sociedade brasileira: a ampliação e melhoria do atendimento a mulheres vítimas de violência – o que inclui novos serviços e profissionais preparados –, e a mudança na legislação, o que já estava em andamento com a Lei Maria da Penha.

Tal lei aparece como resposta à demanda de mudança na legislação e as Convenções CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) e Belém do Pará. Sua elaboração já estava em andamento no decorrer da primeira conferência, como já foi dito. Em agosto de 2006 ela foi sancionada por Lula, incluindo em seus parágrafos a inclusão na base de dados do Ministério da Justiça os casos referentes a violência doméstica e familiar contra a mulher, o que aparentemente visa sanar o problema de subnotificação fora levantado nos documentos relacionados a conferência anterior.

Para acompanhar a implantação da Lei Maria da Penha, foi aprovada pelo CNDM em 2007 a criação do Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha, que surgiu através de um consórcio de 12 organizações com conhecimento sobre o tema, entre núcleos de pesquisa e

³⁰ <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

organizações não-governamentais, com representações nas cinco regiões brasileiras, a saber: NEIM/UFBA - Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher - Região Nordeste; GEPeM/UFPA - Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Relações e Gênero - no Norte; AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento -, e NEPeM/UnB - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher -, no Centro-Oeste; CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação -, e NEPP-DH/UFRJ - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos -, no Sudeste; e, por fim, o Coletivo Feminino Plural, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e NIEM/UFRGS - Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero -, na região Sul. Nos anais da II CNPM o Observatório já aparece como algo implantado e em seu primeiro relatório, o aponta como entrave a implementação da Lei Maria da Penha o mesmo que foi discutido na II CNPM, a discordância de alguns sobre constitucionalidade da Lei. Das 11 propostas relacionadas ao Eixo 4 – Enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, duas contemplam a Lei Maria da Penha e a preocupação sobre a sua divulgação e aplicabilidade. A consolidação do Observatório aparece entre as metas no II PNPM. Na Plenária Final da II CNPM, outro fator aparece como obstáculo a efetividade da Lei Maria da Penha: a falta da infraestrutura dos IMLs para a realização do exame de corpo delicto.

Retomando a questão do atendimento às vítimas, ao fazer uma avaliação das políticas já em andamento, o texto-base fornece substrato para um balanço das políticas surgidas através das Conferências. São apresentados números relativos a estabelecimentos destinados ao atendimento de mulheres vítimas de violência como se houvesse um aumento em relação ao período anterior. Ao todo, em 2004 o Brasil possuiria, segundo o texto, 63 Casas Abrigo, 85 Centros de Referência, 14 Defensorias Públicas da Mulher e de 392 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM). Porém, segundo dados apresentados pelo próprio governo, até 2002 o Brasil possuía 339 DEAMs e 71 Casas Abrigo. Em 2003, o texto base da I CNPM que haviam centros de referência em número de 85 em hospitais e 113 em ambulatoriais. Há uma clara discrepância entre os valores apresentados e o quesito atendimento ainda parece insuficiente.³¹ Tal insuficiência é apontada na Plenária Final, o que mostra que as congressistas estão atentas e não se deixam manipular por dados falsos. Elas também apontam a falta de preparo dos profissionais. Um terceiro balanço dos serviços de atendimento à mulher vítima de violência é apresentado pelo II PNPM em 2008, mostrando uma ampliação na rede. São

³¹ Os valores referentes as Defensorias Públicas não são apresentados.

apresentados os números de 66 Casas Abrigo, 112 Centros de Referência, 15 Defensorias Públicas da Mulher e de 404 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM). Contudo, a preocupação com a capacitação dos funcionários e a ampliação da rede de atendimento continua como demanda no II PNPM.

Outro avanço apresentado no texto-base, no sentido de atendimento a proposta do I PNPM, é a criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006. Essa política seria coordenada por um grupo de trabalho interministerial, sob o comando da SPM, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Ministério da Justiça. Em 2008, foi lançado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, organizado em três eixos: prevenção ao fenômeno, repressão e responsabilização, e atendimento às vítimas. Coube a SPM trabalhar na qualificação dos profissionais que atenderiam as mulheres vítimas de tráfico e preparar os Centros de Referência para recebê-las. Nas propostas elaboradas no eixo correspondente ao combate à violência, novamente o combate ao tráfico aparece como prioridade, porém em todo o texto, nada se comenta sobre a Política ou sobre Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Ao longo dos textos relacionados à II CNPM, foram apontados dois fatores externos como preocupação e impedimento para a efetividade das políticas originadas dos planos. Os fatores seriam a baixa adesão dos estados e municípios brasileiros e a dificuldade na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Na II Conferência a importância da transversalidade horizontal e vertical é amplamente discutida, como essencial para o sucesso do plano. Com o cuidado de não nos perdermos em meio a casualidades remotas para explicar tal dificuldade de alcançar o âmbito externo, seguindo os passos de Pires (2011) e Souza (2011), busca-se processos e lugares em que se possa fazer uma associação direta entre o que proposto pelas conferências e os resultados observados nos estados e nos outros poderes, buscando uma relação entre causa e efeito. Com a SPM, o combate à violência de gênero passa a ser visto como um "desafio multidimensional" que deve ser tratado de forma transversal, cabendo a diversos atores se articularem para a construção de políticas públicas. Apesar dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres serem documentos do governo federal, eles são resultado de uma deliberação nacional. Assim, representa estados e municípios brasileiros, sendo sua adesão necessária para que o plano se torne uma política de Estado. Assim, o primeiro indicador de sucesso dos PNPM seria a adesão por parte de estados e municípios.

Outro indicativo de adesão é a primeira participação da SPM na formulação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2008-2011). Coube a SPM enviar sugestões de objetivo

para os outros ministérios na tentativa de que estes incluíssem em seus planos prioridades relativas às mulheres. Contudo, o próprio texto do II PNPM afirma que este foi escrito buscando se articular com o Plano Plurianual 2008-2011. Em 2005 é criado pelo governo federal o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres, através do decreto nº 5.390, tendo por objetivo promover a “integração entre os órgãos setoriais na definição e tratamento da transversalidade” (BRASIL, SPM, 2004b, p. 76). Tal Comitê seria chefiado pela SPM e contaria com a participação de três representantes do CNDM e um representante de cada um dos onze ministérios participantes. Em 2008, contou com 22 órgãos e entes governamentais federais (BRASIL, SPM, 2008).

Nas sessenta e nove ações relacionadas ao eixo 4- Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres propostas pelo II PNPM, assim como no I PNPM, a maioria se referia a uma parceria com os Ministério da Justiça (16) e da Saúde (12). Chama a atenção o surgimento da parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em número de 8, já que, no I PNPM, nenhuma parceria relacionada ao eixo 4 entre os dois ministérios foi sugerida.

Os relatórios apresentados no período de 2008-2011 pelo Ministério da Justiça (MJ), são compostos de quinze programas, sendo que em dois deles constam medidas previstas pelo II PNPM. Um avanço a ser citado é O Programa 0699 - Assistência Jurídica Integral e Gratuita, no qual o MJ coloca em seus objetivos apoiar à instalação de núcleos especializados de defensoria pública relacionados à Lei Maria da Penha. Os núcleos especializados são criados para promover uma atuação estratégica da Defensoria Pública em áreas importantes, o que indica uma importância dada pelo MJ a questão da violência contra a mulher. Tal medida está prevista pelo II PNPM, assim, conclui-se que em 2008, apenas duas das oito propostas de ação em conjunto com a SPM foram colocadas em prática. Por fim, no Programa 1453 - Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, há nos objetivos o apoio à implantação de centros especializados de perícia médico-legal em atendimento à mulher vítima de violência - Lei Maria da Penha, e a instalação de delegacias especiais de atendimento às mulheres. Ações em consonância a uma das principais reclamações durante as duas primeiras Conferências de Políticas para as Mulheres. Dentre os pontos não abarcados pelos programas do MJ, estão as campanhas de prevenção à violência contra as mulheres, contribuir com a criação de um sistema nacional de informação sobre os casos de violência contra a mulher e o combate ao tráfico de mulheres. Apesar de ter um programa destinado a modernizar a polícia federal, com objetivos de ampliar e modernizar as unidades, nenhum deles cita o combate ao tráfico de mulheres. Tal

problema aparece no programa 1413 - Promoção da Justiça e da Cidadania, apenas como Apoio aos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, coincidente com uma das propostas do II PNPM. Porém, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que deveria ser colocada em prática por esse ministério, não é ao menos citada.

O Ministério da Saúde (MS) apresenta sete programas que pouco se diferenciam dos programas do PPA anterior. A mulher vítima de violência não é citada nenhuma vez. Não há indícios de melhoria no atendimento, nem da infraestrutura dos locais de atendimento a essas mulheres, ou seja, não há nenhum reflexo do II PNPM no PPA do Ministério da saúde dos anos de 2008-2011. O mesmo ocorre com os documentos relacionados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que apresenta seis programas e nenhum deles cita a mulher vítima de violência.

No PPA 2008-2011, a SPM, além de participar da elaboração, consta como ministério com programas e metas. Contudo, a SPM apresenta apenas três programas - 1433 Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, 1068 Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, 0156 Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Através dos objetivos e propostas de ação, nota-se que ficou a cargo exclusivo da SPM o que fora previsto no II PNPM de ser de responsabilidade conjunta entre SPM e os ministérios da Justiça, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A capacitação dos profissionais que atendem as vítimas de violência, a capacitação dos profissionais do setor público em geral na temática de gênero e a evolução dos serviços especializados no atendimento à mulher. Tal fato aponta que a transversalidade de gênero, no que diz respeito ao combate à violência contra a mulher, encontra dificuldades para se estabelecer. Há uma fraca integração entre ministérios, apesar de seus representantes estarem presentes nas CNPM.

Acerca da articulação entre os entes federativos, em 2007 há a criação de dois instrumentos: Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres em 2007 e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Ambos criados para promover a coordenação federativa. A proposta do Fórum é auxiliar os OPM a “propor, acompanhar e discutir as políticas dirigidas às mulheres em todo o país”(SPM, 2014, p 3), porém, diferente das conferências, são espaços destinados apenas a gestoras governamentais. Durante o período de 2003 a 2007, A implementação do Plano também foi fortalecida pela criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres, que durante o período de 2003 a 2007 passaram de 13 para 155 organismos, sendo 14 estaduais e 141 municipais (19 em capitais). Já o Pacto é o um documento que consiste em um acordo federativo entre o governo

federal, estados e municípios para que políticas públicas relacionadas à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres sejam implementadas.

Por fim, há um avanço na adesão ao PNPM por estados e municípios. Entre janeiro de 2005 e julho de 2007 foram assinados 300 pactos com entes federativos, chegando-se a um total de 24 estados e 279 municípios que aderiram ao PNPM. Contudo, essa adesão não é formal. Acerca da criação dos Conselhos Estaduais da Mulher, proposto pelo I PNPM, dados da SPM apresentados a ONU em cumprimento da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), o Brasil avançou entre 2003 e 2008 de 90 para 118 Conselhos Municipais e de 20 para 24 Conselhos Estaduais, estando prevista a criação dos Conselhos Estaduais dos três estados faltantes: Pernambuco, Rondônia e Sergipe.

3.3 Análise de efetividade na III CNPM - Avaliação, proposição e agenda

O decreto convocatório da III CNPM, não mais propõe uma análise da sociedade, se restringindo a uma avaliação e ao aprimoramento do II PNPM. No mesmo sentido, o texto-base da III CNPM é composto apenas pela versão compacta do II PNPM, definindo que seu objetivo seria elaborar “a definição de prioridades de políticas para o próximo período, tendo como base a avaliação, atualização e aprimoramento das ações e políticas propostas no II PNPM”. (Brasil, SPM, 2011). Contudo, em seu temário, há um destaque para a análise da sociedade brasileira como meio de construir a igualdade de gênero, ao qual é acrescentado o fortalecimento da autonomia feminina. Tal análise aparece no III PNPM.

O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM foi ampliado, agora contando com 33 órgãos e entidades governamentais, incluindo a SPM, e três representações do CNDM (BRASIL, SPM, 2013). Tal aumento indica um maior comprometimento dos ministérios com as proposições do PNPM. Analisando o PPA 2012-2015, buscando mais indícios desse comprometimento, novamente o Ministério da Justiça aparece como principal parceiro da SPM no combate à violência contra a mulher, contando com 63 propostas de ações, seguido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com 12 propostas. O Ministério da Saúde, que nos dois planos anteriores ocupou posição de destaque juntamente com o Ministério da Justiça, aparece agora em terceiro lugar com 8 propostas. Tal fato pode ser uma resposta da SPM ao não comprometimento deste ministério com o PNPM anteriores, já que, em seus PPA anteriores, houve pouca inclusão dos compromissos assumidos com a SPM.

O Capítulo 4 do III PNPM, destinado ao Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, esperava do Ministério da Justiça auxílio em suas 5 linhas de ação. Tais

linhas incluem: ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; implementação da Lei Maria da Penha; fortalecimento da segurança cidadã e acesso à justiça às mulheres em situação de violência; enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; promoção da autonomia das mulheres em situação de violência; e ampliação de seus direitos. NO PPA 2012-2015, cinco objetivos do MJ contemplam o compromisso estabelecido com a SPM: no objetivo 0875 - tornar o sistema de Justiça mais moderno, efetivo e democrático, continua a ter como meta “Apoiar e instituir equipamentos públicos de Efetivação da Lei Maria da Penha no Sistema de Justiça” e “Apoiar e instituir núcleos de execução penal da Defensoria Pública para assistência jurídica integral aos presos, presas e seus familiares”. O MJ se apresenta como signatário do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, apontando, naquele momento, um investimento no valor de R\$ 34.610.404,80, até o ano de 2012, divididos:

na implementação/estruturação de 112 unidades especializadas de atendimento à mulher, sendo 50 Juizados, 23 Núcleos Especializados da Defensoria Pública, 35 Promotorias ou Núcleos do Ministério Público, 1 Delegacia de Atendimento à Mulher, 1 Centro de Referência e 1 Casa Abrigo. Estão em andamento 19 convênios para a realização das atividades previstas. (Brasil, MPA, 2013)

Acerca do combate ao tráfico de mulheres, consta em uma das metas do objetivo- 0825 o combate ao tráfico de pessoas. Tal combate aparece relacionado à meta de elaborar e implementar o 2º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNET). Este aparece novamente como meta do MJ no que diz respeito a sua articulação com a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que aparece no III PNPM como objetivo conjunto da SPM, MJ, MDS, MS e Funai/RJ. Por fim, no OBJETIVO: 0831 - Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário – consta a meta de “aumentar o número de presídios femininos adequados aos dispositivos das Leis nº 11.942/09 e nº12.121/09 e aos demais direitos das mulheres em situação de prisão”, em consonância com o proposto pela SPM de “Construir/reformar estabelecimentos penais femininos”. Em 2012, há a criação do projeto “Efetivação dos Direitos das Mulheres no Sistema Penal”, sob coordenação do Ministério da Justiça, contando com um grupo de trabalho interministerial com participação da SPM e do MS, que se desenvolveu em encontros nacionais, workshops e reuniões de trabalho. Tal projeto resultaria na criação, em 2014, da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – Pnampe.

A SPM apresenta em suas metas a participação no Programa Mulheres da Paz, criado pelo MJ. Tal programa faz parte do PRONASCI e busca capacitar mulheres para atuar na prevenção da violência em locais com grande número de casos de tráfico de drogas e violência,

através da aproximação e encaminhamento de jovens em situação de vulnerabilidade. De acordo com Gomes e Sorj (2011), foi inspirado nos movimentos de mães do Rio de Janeiro que buscavam seus filhos desaparecidos, sendo inicialmente denominado Mães da Paz. O Ligue 180, a criação de serviços para educar os agressores, a criação de um sistema nacional para se ter uma noção real das vítimas de violência e vencer o problema da subnotificação, bem como as campanhas de conscientização, ficam a cargo da execução da SPM.

No sentido de ampliar e aperfeiçoar a rede de atendimento às mulheres vítimas de violências, a SPM propõe “Firmar parceria com o Sistema Único de Segurança Pública e Polícia Federal (PF) para viabilizar a ampliação da utilização de instrumentos existentes para o combate aos crimes de violência sexual contra as mulheres, com destaque para o fortalecimento da Rede Integrada de Perfis Genéticos (DNA)”, tal seria realizada através da parceria da SPM com MJ, PF, MS. No objetivo 0830 do PPA 2012-2015, o MJ apresenta a mesma meta, só que afirma a parceria entre SPM com o Sistema Único de Segurança Pública e Polícia Federal.

O Ministério da Saúde se mantém alheio à SPM, que busca se articular através da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) desde 2012. De acordo com o Relatório de Monitoramento do PPA 2012-2015, na tentativa de estabelecer uma agenda comum com o MS, a SPM participou de várias reuniões com a Área Técnica de Saúde da Mulher, nas quais teriam sido “reforçados os compromissos conjuntos pelo fortalecimento da PNAISM e se estabeleceu uma agenda de trabalho que deverá ser desenvolvida nos próximos anos.” (Brasil, 2013, p 324). Contudo, dos sete convênios firmados entre os dois ministérios, apenas dois contemplam o III PNPM no que diz respeito ao combate à violência e se referem apenas à formação dos profissionais na temática de gênero, e não na qualificação destes para o atendimento das mulheres vítimas de violência. A saúde das mulheres presas não é discutida pelo MS, ficando a cargo do MJ e da SPM.

O novo parceiro de destaque da SPM, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), fica encarregado exclusivamente, de acordo com o III PNPM, de Promover o atendimento qualificado às mulheres em situação de violência no Sistema Único da Assistência Social e Promover o acompanhamento sócio-familiar das famílias de mulheres em situação de prisão e egressas do sistema prisional nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros Especializados de Assistência Social (Creas). Em seu PPA, o MDS se propõe a “Elevar o número de CREAS prestando atendimento especializado a mulheres em

situação de violência”, porém nada se refere ao acompanhamento das egressas do sistema prisional.

Sobre a proposição conjunta de promover a criação de uma matriz pedagógica unificada para os profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência, que deveria ser feita pela SPM, MJ e MDS, nada é comentado. Também sobre o abrigo/acolhimento de vítimas de violência nada é falado, à exceção de pessoas com deficiência, idosas e vítimas de violência.

Com base no que foi analisado, chega-se à conclusão de que os avanços propostos pelas conferências nacionais de políticas para as mulheres, no que tangem ao combate à violência contra a mulher, não conseguiram comprometer os outros níveis de governo. Apesar de seguirem a estrutura a que se propõem, suas medidas são adotadas principalmente pelo ministério da Justiça, o que remete ao tempo anterior a criação da SPM no qual o Conselho Nacional de Direitos da Mulher era uma pasta do ministério da Justiça.

4– Considerações Finais

A realização das Conferências de Políticas para as Mulheres insere-se em um contexto de mudança social ocorrido no Brasil durante os governos Lula- Dilma. Durante o governo Lula, inúmeras conferências deram lugar para a população expressar suas demandas e contribuir com as agendas do governo no que diz respeito ao tema da mulher. Muitas dificuldades para efetivação das propostas saídas das conferências foram apontadas nesta pesquisa, bem como alguns importantes avanços. A pretensão de que as políticas adotadas viessem a se tornar política de Estado não se concluiu, pois houve o desmantelamento da SPM, perda dos documentos levantados pelo Comitê de Monitoramento do PNPM e, no governo Temer, as inúmeras publicações da SPM para orientar a população e o governo sobre políticas para as mulheres deram lugar a um vazio. Em 2015, através de medida provisória criada pela presidente Dilma Rousseff, a SPM foi unida a outros ministérios em um Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Depois estes mesmos se transformaram, em 2016, no governo Temer, em Ministério da Justiça e Cidadania. Tal junção representa uma perda de prestígio e de orçamento para cada um destes ministérios. E, por estarem sob o comando do

Ministério da Justiça, sinalizam para uma ênfase na punição dos agressores em detrimento da visualização do problema como um todo.

Enquanto a SPM funcionava nos moldes originais, várias medidas foram tomadas para que seu serviço fosse otimizado, como o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas, criado em 2005 com o objetivo de acompanhar a execução do PNPM e articular a participação dos órgãos do governo. O que era levantado por esse grupo estava disponível no site da SPM, porém tais documentos estão indisponíveis hoje, mostrando uma drástica mudança, não só nas prioridades de agenda do governo como em seus procedimentos com relação à disponibilização de informações e transparência pública. Com a análise dos documentos, percebeu-se que as ações implementadas acerca do combate à violência contra a mulher engajaram principalmente o Ministério da Justiça, concentradas na implementação da Lei Maria da Penha, talvez pela dificuldade que esta enfrentou para ser aceita pelos magistrados. Tal lei alcançou reconhecimento nacional e internacional, dada sua importância para proteger à mulher contra a violência de todas as ordens e na punição dos agressores. Contudo, os esforços dos outros ministérios para além da SPM. Ficaram concentrados mais no âmbito punitivo dos agressores do que no atendimento à vítima. A preocupação ressaltada diversas vezes nos textos analisados, do tratamento adequado a tais mulheres por meio da preparação dos profissionais que as atendem, fica a cargo apenas da SPM. Um mal atendimento à vítima pode ser considerada uma nova agressão, já que, em um momento de fragilidade, é esperado que esta possa encontrar orientação, compreensão e sentir segurança ao fazer a denúncia. O treinamento dos agentes públicos na temática de gênero, proposto pela SPM e ainda não colocado em prática pelos outros ministérios, seria uma maneira de prepara-los para uma mudança de mentalidade, para não culpabilizar a vítima e entender as estruturas que as prendem aos seus agressores. Como a frase que abre essa dissertação, dita por uma Harriet Tubman, abolicionista norte-americana, a conscientização da opressão faz parte da libertação.

Esta pesquisa pretende contribuir para a conscientização da importância da temática da violência contra a mulher, no caminho para a sua libertação, além de buscar chamar a atenção para a importância de ampliar espaços para participação da sociedade junto aos governos com vistas a contribuir com o melhoramento de políticas públicas. As conquistas da área de políticas para as mulheres não podem retroceder, sob pena de intensificar os graves problemas de violência e desigualdade de gênero, dramaticamente marcados na história do país.

Referência Bibliográfica:

- ALBERONI, Francesco, Estado Nascente, Bertrand, Lisboa, 1989.
- ALMEIDA, Suely Souza de. Essa violência mal-dita. In: ALMEIDA, Suely Souza de (Org.). Violência de gênero e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2007.
- ALVAREZ, Sonia E. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p.315- 380.
- ALVAREZ, Sonia E..Um outro mundo (também feminista...) é possível: construindo espaços transnacionais e alternativas globais a partir dos movimentos. Rev. Estud. Fem. [online]. 2003, vol.11, n.2, pp. 533-540.
- ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. O que é feminismo. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- ARAÚJO, Clara. “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais”. Dados, v. 44, n. 1, p. 155- 194, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. Texto para discussão 1739, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.
- BETTO, Frei. O que são Comunidades Eclesiais de Base. São Paulo: Brasiliense, 1985
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial: 2004
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C; PASSERON, J. C. A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais. Documento Base. - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.- Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004 a . 60p.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da I Conferência - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004 b. 164 p.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004 c. 104 p.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais. Documento Base. - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.- Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008 a, 60p.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Anais da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres– Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013a. 130 P.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008b. 236 p.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Anais da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres – Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013b. 130 p
- Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013c. 114 p.
- BRESSER- Pereira, Luiz Carlos, Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.
- BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- BUTLER, Judith. "Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do 'pós-modernismo'". Cadernos Pagu, n. 11, p. 11-42, 1998.
- CAMPOS, Carmen Hein de. "Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico". Revista Estudos Feministas, Santa Catarina - UFSC, v. 11, n. 1, p. 155-170, 2003.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., (orgs.) Sociedade política no Brasil pós-65. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350
- CARDOSO, Elizabeth. Imprensa feminista brasileira pós-1974. Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicação e Artes, USP, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001
- CAVA, Ralph Della, A Igreja e a abertura 1974-1985, In: STEPAN, Alfred (org.) Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988,
- CAVALCANTE, Silvana Maria Pereira. Violência contra a mulher e autonomia financeira: uma avaliação do atendimento do Centro de Referência Francisca Clotilde de Fortaleza/Ceará / Silvana Maria Pereira Cavalcante – 2012.
- CHAGAS, Genira. A saga do Clube de Mães da Zona Sul Disponível em:< <http://www.unesp.br/aci/jornal/257/ciencias-humanas.php>> Acesso em: 27 de junho. 2016.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, 1994, Disponível em: < <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm>>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.
- CORRÊA, Mariza. Morte em família: representações jurídicas de *papéis sexuais*. Rio de Janeiro: Graal, 1983
- CORRÊA, Mariza: “Do feminismo aos estudos de gênero no Brasil: um exemplo pessoal” cadernos pagu, 16, 2001, pp. 13-30
- COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília Maria. INTRODUÇÃO. O feminismo no Brasil: uma (breve) retrospectiva. . In. COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília (org). O feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas. Salvador: NEIM/UFBA. 2008.
- COSTA, Albertina de Oliveira. É viável o feminismo nos trópicos? Resíduos de insatisfação. In. COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília (org). O feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas. Salvador: NEIM/UFBA. 2008.
- COSTA, Albertina de Oliveira; LIMA, Valentina da Rocha; MARZOLA, Norma; MORAES, Maria Teresa Porciúncula (Orgs.). Memórias (das mulheres) do exílio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CRUZ, Sebastião Velasco e MARTINS, Carlos Estevam, De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura” in: Sociedade e Política no Brasil pós-64. In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org). São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (ed.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp.279-302.
- DEBERT, Guita Grin (2006), “As delegacias de defesa da mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?”, in Mariza Corrêa e Érica Renata de Souza (orgs.), Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”. Campinas, SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 16-38.
- DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume Dumará, 1995

- ELUF, Luiza Nagib. *A paixão no banco dos réus : casos passionais célebres: de Pontes Visgüeiro a Pimenta Neves* — 3. ed. , São Paulo , Saraiva, 2007
- ESMERALDO, Gema Galkgani S.L; SAID, Magnólia Azevedo. O Conselho de Direitos da Mulher (CCDM): espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.229-279.
- FACCHINI, Regina. "Não faz mal pensar que não se está só": estilo, produção cultural e feminismo entre as minas do rock em São Paulo. *Campinas. Cadernos Pagu*, n.36 , pp. 117-153, jan./junho 2011
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Gênero e políticas públicas*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, volume 12, nº 1, 2004, p. 47-71
- FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, Dominique. *Movimentos Feministas*. In. HIRATA, Helena (Org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTI, Maria Laura V. C.; HEILBORN, Maria Luiza. *Antropologia e Feminismo*. In: FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTI, Maria Laura V. C.; HEILBORN, Maria Luiza (org.). *Perspectivas Antropológicas da Mulher*. São Paulo: Zahar, 1981
- FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas [online]*. 2007, vol.15, n.2 , pp.291-308
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. *Revista Brasileira de Educação* v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.
- GOLDBERG, Anette. *Gênero, mulher e identidade de esquerda: o feminismo das brasileiras no exílio*. In *Mulheres: da domesticidade à cidadania — estudos sobre movimentos sociais e democratização*. São Paulo (SP): Arquivo Fundação Carlos Chagas. 1987.
- GOMES, Carla; SORJ, Bila. *O Gênero da Nova Cidadania, O Programa Mulheres da Paz*. *Sociologia e Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 147-164, 2011.
- GONÇALVES, Renata. *Sem Pão e sem rosas: do feminismo marxista impulsionado pelo Maio de 1968 ao academicismo de gênero*. *Lutas Sociais*, n. 21/22, São Paulo, 2009.
- GREGORI, Maria Filomena, *Cenas e Queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra/ANPOCS, 1992
- HERRERA, Ana Cecilia Escalante. "Contribución del movimiento social de las mujeres en las luchas frente al proceso de globalización". *Cuadernos de Sociología, Sesión Inaugural del Departamento de Sociología*, n. 6, Viernes abr. 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros – Relatório de Pesquisa*, Brasília, 2013
- IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça Criminal e violência contra a mulher: o papel da justiça na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: Annablume: FAPESPE, 1998.
- LAMOUNIER, B. *O 'Brasil autoritário' revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura*". In: STEPAN, Alfred. (org), Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988
- LASSANCE, Antonio. *Poder Executivo: configuração histórico-institucional*. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília: IPEA, 2010
- MELUCCI, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, 1991.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MORAES, M. L. Q. . *Mulheres em movimento: o balanço da década da mulher do ponto de vista do feminismo, das religiões e da política*. São Paulo: Nobel-Conselho da Condição Feminina, 1985
- MORAES, M. L. Q. . *A experiência feminista nos anos 70*. Araraquara: UNESP, 1990.
- OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. *Elogio da Diferença. O Feminino Emergente*. São Paulo: Brasiliense, 1999

- PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu/Unicamp, 2008
- PEDRO, Joana. "Nosotras, Nós Mulheres, Nos/Otras, Noidonne: Rede de divulgação feminista dos anos 70 e 80". In: WOLFF, Cristina Scheibe; FAVERI, Marlene de; RAMOS, Tânia Regina de Oliveira (Org.). Leituras em rede: gênero e preconceito. Florianópolis: Mulheres, 2007. p. 265-293
- PINTO, Céli. Mulher e Política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. Revista Estudos Feministas Ano 2, 256; Rio de Janeiro, 1994
- PINTO, Céli. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- PINTO, Célia Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.18, n.36, p. 15-23, jun. 2010.
- PIRES, R. R. C., Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, IPEA, 2011
- PISCITELLI, Adriana. Recriando a (categoria) mulher? In: ALGRANTI, L. (Org.). A prática feminista e o conceito de gênero. Textos Didáticos, n. 48. Campinas: IFCH/Unicamp, 2002, p. 7-42.
- PISCITELLI, Adriana. Gênero: a história de um conceito. In: ALMEIDA, Heloisa Buarque de; SZWAKO, José (Orgs.). Diferenças, igualdade. São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009
- PITANGUY, Jacqueline. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In: LOBO, Thereza; PITANGUY, Jacqueline, MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, No.45, CEPAL, Santiago de Chile, 2003. p.23-40.
- PRA, Jussara Reis; EPPING, Léa. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 33-51, Apr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000100003&lng=en&nrm=iso>.
- RUBIN, Gayle. O tráfico de mulheres: notas sobre a economia política do sexo. Recife: SOS Corpo, 1993
- SACCHET, T. "Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas" Revista Estudos Feministas, v. 20. 2012
- SANTOS, Carlos Nelson. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1981
- SARTI, Cynthia Andersen, Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro". Campinas. Cadernos Pagu, n. 16, p. 31-48, 2001
- SARTI, Cynthia. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. Revista Estudos Feministas, v. 12, n. 2, Florianópolis, maio/ago. 2004
- SCAVONE, L. Feminismo contemporâneo y Democracia en Brasil. In: FAURÉ, Christine. (Org.). Enciclopedia Histórica y Política de las Mujeres.Europa y América. 1 ed. Madrid: AKAL, 2010, v. 1Editorial.
- SCOTT, Joan W. "O enigma da igualdade". Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 13(1): 216, janeiro-abril/2005 - p. 11-29
- SINGER, Paul. O feminino e o feminismo. In: SINGER, P. & Brant, V. (orgs.) São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980
- SOUZA, Clóvis H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, ClóvisH. L. Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013.
- SOW, Marilene Mendes. A participação feminina na construção de um parlamento democrático. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 2009
- SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (org.) Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Castelo à Tancredo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
- STEPAN, Alfred. Os Militares: Da Abertura à Nova República, Paz e Terra, 1986.
- STROZENBERG, Ilana. A relevância de uma pergunta inaugural. Estudos Feministas, Rio de Janeiro, V. 4, N.1, 1996

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002

TELES, Maria Amélia de Almeida. Breve história do feminismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1993. 181 p.

TOURAINÉ, Alain. The voice and the eye: an analysis of social movements. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

TOURAINÉ, Alain. Palavra e Sangue — política e sociedade na América Latina. S. Paulo: Trajetória Cultural; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1989

VARIKAS, Eleni. "Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos". Estudos Feministas, vol. 4, nº 1. Rio de Janeiro. 1996