

**Título** IGUALDADE DE GÊNERO

Antônio Teixeira Lima Junior
Bruna Cristina Jaquetto Pereira
Luana Simões Pinheiro

Natália de Oliveira Fontoura

Título do BoletimPOLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISECidadeBrasíliaEditoraInstituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)Ano2015 (n.23)ISSN1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/ portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **IGUALDADE DE GÊNERO**

## 1 APRESENTAÇÃO

Nesta edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, este capítulo dedica-se ao acompanhamento da conjuntura e das políticas implementadas no campo da igualdade de gênero durante o ano de 2013 e o primeiro semestre de 2014. Este foi um período de relativa estabilidade no que se refere à atuação governamental direcionada às mulheres, mas também de importantes retrocessos e acontecimentos negativos na esfera de ação dos três poderes que compõem a União. Sem dúvida este cenário é complexo e produto de múltiplos fatores, entre os quais há que se destacar a insistente perpetuação de valores tradicionais acerca de gênero e o fortalecimento de uma onda conservadora e violenta que alcança e tem impactos significativos sobre temas muito caros à política de gênero e às políticas desenvolvidas para as mulheres.

Com o propósito de analisar de forma mais profunda os diversos fatos que marcaram a conjuntura do período, este capítulo inova em sua seção 2. Tendo como pano de fundo uma discussão sobre o movimento conservador em ascensão no país, são apresentadas reflexões sobre: *i)* as percepções sociais em relação à violência contra as mulheres, motivadas pelo lançamento nos anos de 2013 e 2014 de inúmeras pesquisas sobre o tema; *ii)* as respostas em termos de políticas públicas ao fenômeno da violência; *iii)* os casos de violência institucional que ganharam destaque no período coberto; *iv)* os resultados do processo eleitoral em termos de acesso aos espaços de poder e decisão para mulheres e negros(as); e *v)* os retrocessos conservadores no espaço do Executivo e do Legislativo, a exemplo da discussão sobre o Estatuto da Família, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o projeto da "cura *gay*" apresentado durante a presidência do deputado Marcos Feliciano na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CMDHM) da Câmara Federal.

Na seção 3, o foco está na análise do programa Mulher, Viver sem Violência, lançado em 2013 e cuja implementação só começou a se efetivar no ano de 2014. O novo programa se organiza em torno de seis eixos, entre os quais está a Casa da Mulher Brasileira, iniciativa que tem alcançado maior visibilidade. A Casa tem como grande inovação a proposta de reunir, em um mesmo local, um maior número de serviços para atenderem a mulheres em situação de violência, evitando que estas tenham que se deslocar diversas vezes e procurando garantir um

atendimento integral e humanizado a cada uma. A proposta é bem-vinda, mas sua implementação envolve uma série de desafios, inclusive a definição de estratégias de articulação – ainda pouco claras – com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, principal programa do governo federal para o tema até então. Ainda nesta seção, apresenta-se uma breve análise sobre o orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República (PR), que alcançou seu maior valor na história do órgão e cuja execução foi comprometida pelo lançamento do novo programa, tal como se verá adiante.

Finalmente, a última seção apresenta os desafios que se impõem ao novo governo que se iniciou em 2015, tendo ainda como pauta a promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero. Considerando que a SPM seja mantida como tal na segunda gestão da presidenta Dilma Rousseff, resta ao governo lidar com desafios que envolvem, por um lado, aspectos administrativos e de gestão e, por outro, questões ideológicas e culturais que têm, de forma cada vez maior, impactado decisivamente a pauta de gênero na sociedade brasileira.

#### **2 FATOS RELEVANTES**

Na história não há esquecimento. Em 2014, o Golpe Militar que instituiu a Ditadura no Brasil completou meio século. Os relatos dos que resistiram ao regime de exceção refletem a força insistente de uma memória que desaprendeu o ofício de esquecer. Alguns dias antes do Golpe, com o apoio de setores da Igreja Católica, do empresariado, da imprensa, de estudantes e de comerciantes, fora realizada a Marcha pela Família com Deus pela Liberdade, que reuniu cerca de 500 mil pessoas nas ruas do Rio de Janeiro contra o governo João Goulart, considerado uma "ameaça comunista". Esse episódio serve como síntese dos dois grandes conjuntos de fatos que permearam a conjuntura sobre a qual se debruça este texto: o conservadorismo e a violência, elementos que integram o processo de constituição da sociedade brasileira e de suas instituições políticas.

Com a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 16 de maio de 2012, foram recuperados relatos que estiveram represados pela anistia conservadora, e que fizeram a memória da repressão deslizar sobre os tempos atuais. Os depoimentos à comissão encontram no presente os ecos de uma história que definitivamente não acabou e que não pode acabar, tendo em vista o silêncio dos desaparecidos, a anistia dos torturadores e a herança que se traduz na reprodução das práticas de violência nos dias atuais. No período da Ditadura, a tortura às mulheres era impetrada por meio de assédio, abuso, estupro e ataques físicos e psicológicos, inclusive à maternidade. Seu caráter nitidamente generificado constituía reação oficial à dupla transgressão por elas praticada: a resistência à autoridade ditatorial e o rompimento com o papel subalterno prescrito por uma sociabilidade machista. A Ditadura incrementou uma

cultura repressiva que se enraizou em instituições e práticas sociais, e que projeta o corpo da mulher como objeto de um sistema de controle e regulamentação da vida. A demanda por reforços desse mesmo tipo de controle emana atualmente de parte da sociedade e ganha espaço no sistema político-institucional.

Esse processo não se dá, porém, sem resistências. Pautas feministas e relativas à comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e trangêneros (LGBTT) vêm conquistando espaço na arena pública impulsionadas, entre outros fatores, pelas estratégias plurais de luta e organização, pela multiplicação de coletivos autônomos e pela atuação em rede. De outro lado, a aproximação do Estado brasileiro com os movimentos sociais organizados garantiu, nos últimos anos, que lideranças feministas assumissem importantes cargos na esfera pública, aumentando sua esfera de influência sobre as instituições estatais. Além disso, o crescimento organizativo das comunidades LGBTT empurrou para a arena pública temas importantes, como a união civil de pessoas do mesmo sexo, a adoção de crianças por casais homoafetivos, a criminalização da homofobia etc. A reivindicação por ampliação de direitos incrementou as tensões já existentes entre, de um lado, organizações feministas e comunidades LGBTT e, de outro, segmentos religiosos tradicionalistas (Machado, 2012).

Esses temas provocaram um duplo movimento no interior do campo religioso: de um lado, fizeram emergir igrejas inclusivas, de orientação mais liberal; de outro, suscitaram a reação de um ativismo religioso conservador, muito presente nos períodos eleitorais ao menos desde as eleições de 2010 (Machado, 2012).

A emergência do ativismo religioso conservador tem sido associada também à sua capacidade de dialogar com as condições objetivas e subjetivas de vida de uma fração de classe em ascensão¹ nos últimos anos, que representa em bloco a maioria da população brasileira. Suas posições políticas dialogam com valores e práticas difusamente disseminadas pelo tecido social. Apenas a título de exemplo, pesquisa Datafolha² divulgada em 17 de outubro de 2013 aponta que 48% dos brasileiros tendem a assumir posições de direita, levando-se em consideração suas opiniões quanto ao aborto, posse de armas, causa da pobreza e homossexualidade.

Isso posto, em que termos esse conservadorismo se expressa? O que ele efetivamente conserva ou pretende conservar? A que este conservadorismo reage? Há uma onda conservadora ou incremento da expressão de uma sociedade historicamente conservadora? Que novidades este conservadorismo apresenta para a pauta de gênero sustentada pelas diversas organizações feministas?

<sup>1.</sup> Múltiplas análises vêm apontando e/ou refutando o perfil conservador atribuído a uma fração de classe que ascendeu social e economicamente ao longo dos últimos doze anos, identificados em categorias como subproletariado (Singer, 2012), precariado (Braga, 2012), nova classe trabalhadora (Chauí, 2013) e batalhadores (Souza, 2012).

<sup>2.</sup> A este respeito, ver Quarenta... (2013).

A partir de fatos concretos ocorridos entre junho de 2013 e 2014, este texto pretende analisar os constrangimentos políticos atualmente enfrentados por instituições públicas e organizações dedicadas à pauta de gênero. A ocupação da presidência da Comissão de Direitos Humanos por um deputado que integra a Frente Parlamentar Evangélica (FPE), o processo eleitoral, as manifestações de junho de 2013 e a divulgação de pesquisas de percepção social com relação a pautas polêmicas, como o aborto e o casamento de pessoas do mesmo sexo, acenderam o debate sobre a possível emergência de uma onda conservadora no Brasil. Além disso, a divulgação de dados apontando para a violência contra a mulher repõe a necessidade de analisar com profundidade a sua persistência e o seu crescimento, a despeito das medidas institucionais adotadas nos últimos anos.

Em suma, neste período duas grandes questões destacaram-se: o número considerável de ocorrências relacionadas à violência contra as mulheres e uma forte presença de lideranças religiosas confrontando bandeiras feministas, com elevado poder de bloqueio destas pautas no plano institucional. A análise de conjuntura empreendida neste capítulo pretende explorar as perguntas elencadas sem pretender respondê-las definitivamente ou esgotá-las. Interessa-nos, sobretudo, identificar como os fatos no período supracitado se relacionam com os elementos estruturais que integram historicamente as opressões com base no gênero. Também pretendemos identificar em que medida os fatos recentes reforçam a articulação das opressões de gênero com outras formas de opressão, impondo novos desafios às organizações feministas e ao Estado brasileiro, responsável, por determinação constitucional, pela garantia da igualdade entre homens e mulheres e pelo combate a todas as formas de violência e opressão.

# 2.1 Dos dados sobre violência às pesquisas de percepção social: a violência como reação conservadora

O período de julho de 2013 a agosto de 2014 foi marcado por frequentes episódios de violência contra mulheres, assim como por mobilizações e iniciativas voltadas à garantia de direitos à população feminina e à promoção da igualdade de gênero. Pelo menos desde a década de 1930 os movimentos sociais brasileiros, sobretudo feministas e de mulheres, têm atuado continuamente para dar visibilidade aos constrangimentos e às violações que afetam as mulheres, assim como para coibi-los. A atenção que a mídia e as políticas públicas dispensam ao tema constitui indício de sua extensão na sociedade brasileira: apenas em 2013, o Ligue 180, destinado ao atendimento de casos de violência contra a mulher, contabilizou 532.711 registros, totalizando quase 3,6 milhões de ligações desde a criação do serviço, em 2005; dados do Datasus indicam que 4.719 mulheres foram vítimas de violência letal no país em 2012; entre 1980 e 2012, as taxas de homicídio passaram de 2,3 para 4,8

por 100 mil mulheres – um crescimento de 111%.<sup>3</sup> Estes números colocam o Brasil em sétimo lugar no *ranking* de 84 países segundo as taxas de homicídio de mulheres.<sup>4</sup>

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013 (FBSP, 2013), foram registradas 50.617 ocorrências de estupro em 2012, 26,1 casos por 100 mil habitantes, 138 por dia. Em comparação com 2011, houve crescimento de 18,17% de notificações (ou casos registrados). Embora não figure como um dos principais crimes cometidos segundo o imaginário social associado à violência, há mais casos de estupro no Brasil do que de homicídios dolosos, que tiveram 47.136 registros em 2012. Os dados, porém, tendem a ser ainda piores levando-se em consideração que apenas 10% das ocorrências<sup>5</sup> são reportadas à polícia, fato muito influenciado pelo perfil dos agressores, que são, na maioria dos casos, parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima (70%) (Cerqueira e Coelho, 2014).

Os dados são alarmantes, mas de que forma a população brasileira reage à escalada de violência contra as mulheres? Aplica-se o mesmo padrão de respostas conferido às demais infrações à legislação penal? Estudos e fatos recentes sugerem que não.

Pesquisa realizada em setembro de 20136 pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) permite identificar, a um só tempo, a demanda pelo Estado penal como resposta à violência e o perfil de respostas conservadoras quanto às pautas de gênero. Assim, de um lado, 79% dos eleitores brasileiros são contra a descriminalização da maconha, 46% defendem a pena de morte e 80% defendem a diminuição da maioridade penal; de outro, 79% são contra a legalização do aborto e 53% contra a união civil de pessoas do mesmo sexo. Mesmo entre os mais jovens, a legalização da maconha e do aborto recebe reprovação superior a 70%. No mesmo diapasão, pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), em 1999 e 2010 – capturando percepções das pessoas sobre a relação entre a violência e o bairro, a polícia, as penas, as punições e os direitos humanos –, aponta para a persistência e o crescimento de um segmento conservador com viés nitidamente autoritário. Embora não configure maioria entre os entrevistados, este segmento defende o uso de força física como forma de resolução de conflitos, a legitimação do uso de força policial contra suspeitos, o apoio à tortura, à pena de morte e ao uso da violência como forma de disciplinar os filhos (Cardia, 2012).

A pesquisa *Percepções dos homens sobre a violência doméstica contra a mulher*,<sup>7</sup> em sua primeira edição, teve resultados simbólicos: 56% dos entrevistados

<sup>3.</sup> Ver Waiselfisz (2014).

<sup>4.</sup> Ver Waiselfisz (2012).

Estimativas elaboradas por Cerqueira e Coelho (2014), a partir dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde (MS).

<sup>6.</sup> A esse respeito ver Bramatti e Toledo (2014).

<sup>7.</sup> Pesquisa publicada no dia 29 de novembro de 2013. Foram ouvidas 1.500 pessoas, em cinquenta municípios de todas as regiões do Brasil.

admitiram já ter cometido alguma forma de agressão contra mulheres (xingou, empurrou, agrediu com palavras, deu tapa, deu soco, impediu de sair de casa, obrigou a fazer sexo). A maioria deles também considerou inaceitáveis determinadas condutas por parte da mulher (que fique bêbada, que saia com amigos sem o marido, que utilize roupa "inadequada", que não mantenha a casa em ordem). Ainda 37% dos entrevistados responderam que as mulheres os desrespeitam mais por causa da Lei Maria da Penha (Instituto Avon; DataPopular, 2013).

Em direção semelhante, a pesquisa *Tolerância social à violência contra as mulheres*, publicada pelo Ipea em 4 de abril de 2014 (Ipea, 2014), reforçou a percepção de que representações e práticas distintas com relação às mulheres estão em concorrência na sociedade brasileira. Por um lado, a maior parte dos entrevistados reconheceu a violência doméstica e familiar contra a mulher como inaceitável e apoiou a punição dos agressores; por outro, também a maioria entendeu que se trata de um problema do âmbito privado, no qual terceiros não devem interferir, e que a violência sexual está relacionada ao comportamento da mulher.

Outra pesquisa, realizada pela Ipsos Public Affairs<sup>8</sup> em vinte países, ratifica esse diagnóstico: 38% das pessoas entrevistadas no Brasil declararam que o papel da mulher é o de ser boa mãe e boa esposa; 61% entendem que *gays* e lésbicas têm o direito a uma vida livre de constrangimentos. Embora tais dados possam suscitar interpretações diversas, sobretudo na falta de uma série histórica que os torne comparáveis no tempo, cabe registrar que, no que se refere à pauta de gênero, o Brasil figura entre os piores colocados no *ranking*, que inclui países como Índia, China, Rússia, África do Sul, Argentina, Turquia, entre outros.

Se, de um lado, a população solicita o Estado penal e a ação violenta como resposta à sensação de insegurança, quando a mulher é a vítima a demanda desaparece em face da normalização e naturalização da violência generificada. Há, portanto, não só uma tolerância social à agressão contra as mulheres, mas ainda uma legitimação destas práticas, como uma espécie de punição exemplar pelo descumprimento do papel a que foram destinadas a cumprir.

As pesquisas evidenciaram alguns aspectos do repertório de valores sexistas vigentes na sociedade brasileira, sobretudo daqueles que estão calcados na compreensão de que as mulheres devem ser controladas e vigiadas no cumprimento de papéis sociais de gênero bem delineados. Segundo essa lógica, o desvio da aparência, do comportamento e das funções consideradas apropriadas justificaria o recurso à violência. A persistência de representações e práticas opressivas com base no gênero destoa das conquistas femininas pertinentes ao trabalho remunerado e à educação, bem como do aumento das denúncias da violência sofrida.

<sup>8.</sup> A pesquisa, realizada nos meses de setembro e outubro de 2013, ouviu mais de 16 mil pessoas entre 18 e 64 anos em todo o mundo. A este respeito ver *Gender & qay rights*, disponível em: <a href="http://goo.gl/K9Desd">http://goo.gl/K9Desd</a>>.

A violência doméstica e familiar baseada no gênero responde por uma parcela significativa dos casos de agressão (física, psicológica, moral e sexual) e assassinato de mulheres. Ela é também aquela que mais consistentemente se tem buscado identificar, desnaturalizar e combater. O aumento das denúncias e das mortes violentas, a despeito das ações voltadas ao seu enfrentamento, é indicativo de seu enraizamento em valores conservadores e patriarcais que encontram grande resistência à transformação e parecem aumentar a despeito das grandes modificações pelas quais a sociedade brasileira passou e do persistente empenho de setores sociais na promoção do ideário de cidadania, equidade e justiça social.

### 2.2 As respostas contraditórias do Estado à violência em 2013 e 2014

O Estado vem dando respostas à violência de forma ambígua e contraditória: de um lado, o núcleo duro da política de segurança pública permanece atrelado a uma lógica repressiva e militarizante, sem qualquer diálogo com as pautas de gênero e raça; de outro, programas e iniciativas governamentais de caráter intersetorial – a despeito de resultarem em medidas concretas voltadas à igualdade de gênero – ganham reduzido espaço na periferia do sistema, com moderados recursos e pequena capacidade de reversão dos altos índices de violência.

No âmbito intersetorial, ganharam destaque as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres que visam estimular a notificação dos casos de violência e fortalecer a rede de atendimento e proteção às vítimas, com ações relativas ao Ligue 180 e à Casa da Mulher Brasileira.

O Ligue 180 é um serviço gratuito de atendimento telefônico que funciona vinte e quatro horas por dia, todos os dias, mantido pela SPM/PR e destinado ao acolhimento de denúncias de violência contra a mulher e à prestação de informação e orientação às demandantes. De 2005 a 2013 a central recebeu quase 3,6 milhões de ligações. Segundo o balanço semestral divulgado em 2013 (Brasil, 2013e), o serviço teve acessos oriundos de 56% dos municípios brasileiros e a proporção das chamadas a partir de pequenas cidades e da zona rural, mais suscetíveis à carência de serviços especializados, tem aumentado. A partir de março de 2014 o Ligue 180 foi transformado em disque-denúncia, passando também a providenciar o encaminhamento das queixas recebidas aos órgãos de segurança pública e de justiça de cada Unidade Federativa (UF).9

A mudança pode ser considerada positiva, uma vez que a ampliação das atribuições do serviço simplifica fluxos institucionais – muitas vezes bastante confusos para o público-alvo das políticas públicas – e reduz a quantidade de órgãos a serem acionados pelas denunciantes e/ou vítimas em situação de risco até que

<sup>9.</sup> A esse respeito, ver seção 3 deste capítulo.

a queixa seja efetivamente acolhida. Para garantir que os benefícios vislumbrados pela medida se concretizem, faz-se necessário acompanhar a maneira como os encaminhamentos efetuados pela central serão tratados pelas autoridades da segurança pública e do sistema judiciário. O monitoramento poderá minimizar o risco de que as denúncias se percam no trânsito interinstitucional tanto em virtude da pendência de informações sobre os casos repassados quanto por uma possível atribuição de prioridade aos casos acolhidos presencialmente.

Ainda com relação às ações voltadas ao atendimento e proteção às mulheres, a SPM lançou, em 25 de maio de 2014, a campanha nacional "Violência contra as Mulheres – Eu Ligo", que teve por objetivo divulgar a existência e as funções do serviço por meio de peças publicitárias. Na mesma data foi apresentado o aplicativo Clique 180 para celulares, com acesso direto ao Ligue 180 e informações sobre a violência contra a mulher e sobre a localização dos serviços da rede de atendimento e proteção. Três semanas após o lançamento da ação as denúncias haviam aumentado em 60% (de 12 mil para cerca de 20 mil por dia), confirmando a hipótese levantada pelo balanço de 2013 de que a mídia tem um papel fundamental na divulgação dos serviços.

A campanha foi propositalmente lançada durante a Copa do Mundo de Futebol masculino, com vistas a encorajar a notificação de episódios de violência sexual ocorridos durante o evento. A preocupação das autoridades brasileiras com o aumento dos números relativos à agressão contra mulheres é indicativa de como os grandes eventos internacionais sediados pelo Brasil não possuem o mesmo sentido para toda a população, como já indicavam setores mobilizados durante as manifestações de junho de 2013. No caso das mulheres, a circulação de representações do Brasil em que as brasileiras figuram como atração adicional para turistas fortalece interpretações e práticas sexistas, colonialistas e racistas por parte dos estrangeiros, e mesmo dos brasileiros.<sup>10</sup>

Também em 2014 intensificaram-se os esforços para a criação da Casa da Mulher Brasileira, política pública anunciada pela SPM para o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Inspirado no modelo da "Cidade da Mulher", implantado em El Salvador, o programa tem por intento integrar, em um único local, serviços públicos de segurança, do sistema judiciário, de saúde, de assistência social e de orientação para o trabalho, emprego e renda em 26 capitais brasileiras.

<sup>10.</sup> Visando promover seus produtos e incrementar suas taxas de lucro por ocasião da realização da Copa do Mundo no Brasil, a Adidas lançou duas camisetas com nítida conotação machista e racista. Em uma camiseta o Brasil era representado por nádegas com biquíni fio dental; a outra camiseta trazia a tradicional representação da mulata ao lado de uma frase que significa "fazer gols" em português. A este respeito ver <a href="http://goo.gl/hfXKvr">http://goo.gl/hfXKvr</a>.

A iniciativa de concentrar os serviços em apenas um lugar e promover um atendimento integral é louvável. A mudança do modelo evita que as mulheres tenham que se deslocar indefinidamente em busca de serviços que podem ser decisivos para sua proteção e acesso a direitos — o que termina, muitas vezes, desestimulando o recurso às instituições públicas e aumentando sua vulnerabilidade à violência. Contudo, é necessário garantir que a política não comprometa a diretriz de capilarização da rede e dos serviços, tendo em vista as dificuldades de prover serviços de proteção e atendimento às mulheres nas áreas rurais e pequenos municípios, como será analisado com mais detalhes a seguir.

Em 2013 e 2014 as ações de contraposição à violência contra as mulheres no âmbito do Poder Legislativo derivaram do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a temática (CPMI-VCM), aprovado em 4 de julho de 2013, que deu origem a quatorze projetos de lei<sup>11</sup> encaminhados ao Congresso Federal. De forma geral, os projetos destinaram-se à promoção da autonomia financeira da mulher em situação de violência, ao fortalecimento da rede de atendimento e proteção e à inserção do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio no Código Penal.

A criação de mecanismos legais, embora de fundamental importância, nem sempre tem sido capaz de garantir o efetivo enfrentamento à violência. Alguns episódios ocorridos durante o período considerado e que ganharam notoriedade na mídia refletem a existência de obstáculos à aplicação da legislação vigente devido a visões e decisões de caráter conservador. Esses casos exemplificam a maneira como o sistema de justiça tem servido de palco de disputas entre distintas concepções sobre gênero e direitos e dão uma dimensão dos entraves para a efetiva garantia de direitos às mulheres. Dois exemplos aqui ajudam a elucidar os diferentes modos pelos quais as instituições públicas brasileiras reproduzem violência material e simbólica quanto ao gênero.

Em junho de 2013, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) baseou sua decisão sobre o processo de uma jovem contra o ex-namorado em pareceres moralistas sobre o caráter da vítima. O réu, acusado de divulgar fotos íntimas da

<sup>11.</sup> Para mais informações sobre a CPMI, consultar a edição número 22 deste periódico.

<sup>12.</sup> Os desdobramentos da denúncia de agressão da atriz Luana Piovani pelo ex-namorado Dado Dolabella foram, nesse sentido, emblemáticos. Em 3 de julho de 2013, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) publicou decisão em que anulava a condenação do ator com base nos argumentos do relator, Sidney Rosa da Silva, de que "a indicada vítima, além de não conviver em relação de afetividade estável como o réu ora embargante, não poderia ser considerada uma mulher hipossuficiente ou em situação de vulnerabilidade". Na peça, o desembargador considerou ainda que a atriz não poderia ser considerada "uma mulher oprimida ou subjugada aos caprichos de um homem". Necessário observar que a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) não estabelece critérios de estabilidade da relação para que a mulher seja considerada vítima, embora o desembargador e seus colegas tenham se dedicado a tais avaliações. Mediante recurso interposto pelo Ministério Público do Estado Rio de Janeiro (MP-RJ), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reverteu a decisão do TJ-RJ em 1º de abril de 2014, reforçando o entendimento de que a referida lei aplica-se para toda e qualquer mulher, independentemente de sua condição física e social.

ex-namorada na internet, havia sido condenado em primeira instância ao pagamento de indenização no valor de R\$ 100 mil por danos morais. A condenação foi mantida em segunda instância, mas o valor da indenização foi reduzido para R\$ 5 mil, frente ao entendimento dos desembargadores de que a vítima tinha consciência do que fazia ao tirar as fotos e de que sabia do risco que corria. O revisor do processo alegou que, ao posar para as fotos naquelas circunstâncias, a vítima demonstrou "um conceito moral diferenciado", "liberal", e não cuidou de sua moral. O desembargador teceu comentários adicionais sobre a diferença entre poses e fotos sensuais (que são aquelas que "não agridem e não assustam", "aquelas que provocam a imaginação de como são as formas femininas", que "podem ser eróticas", e que são para o contexto de uma relação de namoro, em quarto escuro) e as poses constantes nas fotos que motivaram o embate jurídico ("fotos em posições ginecológicas", tiradas no contexto de um namoro "curto e a distância", "passageiro" e que não foi "sério") (Justiça..., 2014).

No dia 16 de junho de 2014, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) inocentou um homem que foi preso em flagrante por estupro de vulnerável em 2011. Na época do crime, a vítima tinha 13 anos, e afirmou que se prostituía e que era usuária de drogas. O relator da ação, quando de seu trâmite em segunda instância, acatou a alegação da defesa de que o fazendeiro foi induzido a erro sobre a idade da menina. Para o desembargador, em virtude da prática de prostituição, do uso de substâncias entorpecentes e da ingestão de bebidas alcoólica, "não só a aparência física como a mental desses menores se destoará do comumente notado em pessoas de tenra idade" (TJ-SP..., 2014).

Embora os casos mencionados estejam relacionados a lugares e dispositivos jurídicos distintos, desponta neles uma tensão entre a compreensão de que direitos devem ser garantidos a qualquer mulher e a opinião de que não se aplicam a mulheres que ocupam certas posições sociais ou que não aderem a padrões normativos tradicionais com base no gênero. Sob esta última perspectiva, a apuração da violência não deve centrar-se na apreciação das evidências da violação denunciada e nas ações do réu. Antes, o julgamento da situação, do comportamento ou do caráter da vítima são avaliados segundo parâmetros conservadores que, no âmbito jurídico – tal como para boa parte dos respondentes das pesquisas do Instituto Avon/Datafolha e do Ipea – definem como inaceitáveis determinadas condutas e comportamentos por parte da mulher. Estes não foram, porém, os únicos casos em que as instituições responsáveis por garantir direitos e proteção às mulheres respaldaram a violência praticada em contexto doméstico e familiar e lhes impuseram novas violações.

Outros tipos de violência perpetrados contra as mulheres para além daquele travado no âmbito interpessoal têm recebido menor atenção, sobretudo quando praticada por agentes estatais ou ensejada pela sua contundente omissão. Os casos

noticiados em 2014, ainda que tenham ganhado visibilidade na mídia, não foram suficientes para que a violência institucional<sup>13</sup> passasse a ser considerada como um entrave sistemático à garantia dos direitos das mulheres.

Se grande parte dos esforços dos movimentos feministas e de mulheres tem se direcionado a tornar pública a violência que tem lugar na esfera privada, verifica-se que nem sempre a violência praticada contra mulheres em âmbito público ultrapassa o *status* de fatalidade ou redunda na punição dos responsáveis. Nesse sentido, é exemplar o constante empenho dos movimentos de mulheres negras em denunciar violações que incidem, de forma estrutural e cotidiana, sobre a vida dos sujeitos integrantes deste segmento social, e que em geral não são consideradas como questões de gênero (Carneiro, 2003; Werneck, 2010a). Contudo, para as experiências das mulheres negras, as dimensões de "gênero" e "raça" são indissociáveis, pois não existem em separado e não são separáveis senão analiticamente (Werneck, 2010b). Sua organização e atuação política e intelectual contribuem, assim, para a expansão do escopo do que é compreendido como "gênero".

Essa perspectiva retoma os sujeitos "mulheres negras" em sua integralidade (Werneck, 2010b), pois prescinde da prática de pensar sua inserção social apenas a partir de questões consideradas prioritárias para mulheres brancas, homens brancos ou homens negros, ao mesmo tempo que supera a tendência de analisar a sua situação na sociedade brasileira apenas a partir da comparação com os demais grupos. Ao colocar outras perguntas e estabelecer novos recortes, tal prisma analítico compreende a objetificação, a desumanização, a criminalização e a violência decorrentes do racismo como questões relevantes para a pauta da igualdade de gênero. Parte, para tanto, do reconhecimento da relevância da "política racial" para o processo de colonização (Hooks, 1990) e para a atual configuração das hierarquias e desigualdades.

Tomado como referência, esse entendimento descortina outros aspectos do conservadorismo e da violência. Um deles é a violência policial contra mulheres negras, que se escora na representação perene destas como desviantes em relação aos papéis sociais de gênero (Giacomini, 2006), conforme conservadoramente concebidos. A tradição repressora do Estado em relação à população negra vale-se, no caso das mulheres negras, de seu distanciamento das representações de "boa mãe", "boa esposa" e "mulher respeitável".

<sup>13.</sup> A violência contra as mulheres e suas relações umbilicais com o conservadorismo institucionalizado têm longa história. Basta lembrar que até 1916 vigiam no Brasil as Ordenações Filipinas, legislação de inspiração medieval calcada no poder patriarcal, que dava ao homem o monopólio do pátrio poder, o direito de castigar fisicamente a mulher e o poder de veto aos mais simples atos da vida civil. O Código Civil de 1916, que substituiu as Ordenações Filipinas, considerava a mulher relativamente incapaz quanto à responsabilidade pelos seus atos, subordinando-a à figura do pai, quando solteira, e à figura do marido, quando casada. Este mesmo código prescrevia que o marido era o chefe da sociedade conjugal, detendo o poder de representação da família, na qual a mulher era mera colaboradora. Em caso de conflito entre os progenitores quanto ao exercício do pátrio poder, prevalecia a decisão do pai. Cabia à mulher, neste modelo, a direção moral da família.

Dois episódios ocorridos no período considerado ilustram esta conexão entre conservadorismo e violência. No dia 16 de março de 2014, no Rio de Janeiro, Claudia Silva Ferreira voltava da padaria no Morro da Congonha quando foi baleada no pescoço e nas costas em meio a uma operação da Polícia Militar (PM). Já morta, foi colocada no porta-malas da viatura policial, a despeito do protesto de vizinhos e amigos. Durante o percurso, o porta-malas abriu-se e o corpo de Claudia foi arrastado, sem que os policiais atendessem aos avisos de motoristas e pedestres que assistiam à cena. Na delegacia, frente às suspeitas de execução policial – já que os tiros foram disparados a curta distância –, os policiais alegaram inicialmente que Claudia portava quatro armas. Em agosto de 2014, o Ministério Público (MP) emitiu parecer em que recomendava que os seis policiais envolvidos no caso fossem julgados pela justiça militar apenas, mas não pela justiça comum, sob o argumento de que o crime se tratava de uma falha pertinente ao trabalho, e não de um crime contra a vida. Os seis policiais foram presos em flagrante, cumpriram prisão temporária e depois foram alocados em atividades internas e administrativas da PM.

Também repercutiram na mídia e nas redes sociais os embates de diversas instâncias da autoridade pública com Elizabete Gomes da Silva, viúva do ajudante de pedreiro Amarildo de Souza. Em julho de 2013 Amarildo foi sequestrado, torturado e executado por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha. Três semanas após o seu desaparecimento, a polícia pediu a prisão preventiva de Elizabete, sob a alegação de que ela estaria envolvida com o tráfico de drogas. O pedido foi negado pela promotora do caso. Em julho de 2014 Elizabete esteve desaparecida por dez dias. Quando reapareceu, admitiu o uso abusivo de álcool e de drogas, pelo qual o delegado titular da 11ª DP (Rocinha) manifestou intenção de indiciar Elizabete por abandono de menores. Em seu entendimento, seus filhos teriam ficado desamparados, uma vez que ela era a única provedora do lar. Na ação da autoridade policial, os efeitos sociais, familiares e psicológicos desagregadores de um assassinato cometido por agentes estatais, gatilho de uma série de tragédias familiares, não foram apenas desconsiderados como ainda foram mobilizados pelo próprio Estado contra a vítima de suas ações. 14

Nos casos de Cláudia e de Elizabete, autoridades policiais e jurídicas, atuando em nome de instituições estatais em princípio voltadas à defesa de direitos e à promoção da cidadania, colaboraram na prática de violência, na desresponsabilização dos autores e na criminalização daquelas que deveriam proteger. Nesse cenário, o questionamento da capacidade de desempenhar modelarmente o papel de mãe presta-se à finalidade de reforçar sua criminalização. Afinal, as representações das comunidades, famílias e mulheres pobres e (majoritariamente) negras como

<sup>14.</sup> Cabe ressaltar a importância do papel do Estado na proteção de crianças e adolescentes, em consonância com o Artigo 227 da Constituição Federal. O que se argumenta aqui é que a desestruturação daquela família foi gerada pela ação de agentes do Estado, que se omitiu no momento de assistir as vítimas, mas não no momento de cobrar e penalizar.

perigosas e desviantes em relação ao padrão ideal conservador têm historicamente justificado a negação e a violação de seus direitos, traduzidas em suspeição e vigilância ostensiva, na criminalização em massa e em um crescente número de assassinatos.

513

Outra situação de violência sistemática contra mulheres ganhou destaque em dezembro de 2013, quando se tornou público o relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a situação das unidades prisionais do Maranhão, superlotadas e locais de violentos embates entre facções criminosas rivais. O documento revelou que, no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, namoradas, esposas e irmãs dos presidiários são obrigadas a manter relações sexuais com chefes das facções, que ainda ordenam de dentro do presídio o estupro de mulheres relacionadas aos seus rivais. Por exigência das lideranças dos grupos criminosos, a direção do complexo autorizou que as visitas íntimas ocorram no interior das celas, às vistas de todos. O fato de que mulheres sejam violentadas no interior de instituições estatais, com o conhecimento e o consentimento das instâncias dirigentes, respalda a necessidade de dar atenção ao envolvimento (por cumplicidade, ação e/ou omissão) de autoridades públicas com o quadro mais amplo de violência e violação de direitos das mulheres.

Nesse sentido, constitui um importante avanço a suspensão da revista íntima vexatória nos presídios de São Paulo. Válida a partir de 13 de agosto de 2014, a nova legislação adotada pelo estado deixa de obrigar os visitantes – em sua grande maioria, mulheres – a despir-se, fazer agachamentos, dar saltos ou submeter-se a exames clínicos invasivos. A revista passou a ser mecânica e realizada em local reservado. Aprovado pelo Senado, um projeto de lei atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados pretende estender a medida às penitenciárias de todo o país.

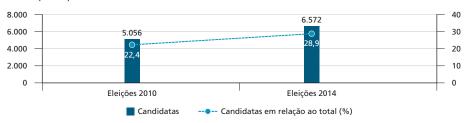
Ainda em consideração a violências travadas em espaço público, em março de 2014 ganharam relevância denúncias de abusos praticados em ônibus, metrôs e trens. Nesse período, a multiplicação de perfis no Facebook que enalteciam o assédio sexual no transporte público gerou fortes reações. A polêmica deu visibilidade à frequência e à gravidade desse tipo de violação, que afeta diariamente milhares de pessoas e que se perpetua pela vigência do entendimento de que os corpos femininos estão disponíveis ao acesso masculino indiscriminado e não consentido. No Rio de Janeiro e no Distrito Federal as autoridades apostam na adoção de vagões exclusivos para mulheres para a redução das ocorrências. A medida, contudo, é considerada segregacionista por algumas organizações feministas, que veem na criação de espaços separados para as mulheres o reforço da compreensão do espaço público como território masculino. Propõem, de modo alternativo, que sejam adotadas câmeras nos transportes coletivos, promovidas campanhas de conscientização, criados canais de denúncia para as vítimas, entre outros.

A violência institucionalizada de gênero vem ganhando novas nuances na conjuntura recente. De um lado, há uma geração de mulheres dispostas a não tolerar mais qualquer violência de gênero e raça, disseminando suas posições políticas em redes e organizações. De outro, cresce também a expressão política de grupos conservadores, com grande capacidade de bloqueio das pautas históricas de gênero. E é nesta clivagem que as diferenças entre as ruas e a seara institucional vêm se mostrando mais relevantes.

# 2.3 Onda conservadora ou expressão política de um conservadorismo historicamente presente na sociedade brasileira? O processo eleitoral e seus resultados em questão

O processo político no Brasil é nitidamente controlado por grupos e coalizões que conferem à política institucional um perfil generificado e racializado. Até o pleito de 2014, em nenhuma eleição a legislação que estabelece cota mínima de 30% das candidaturas a cada sexo havia sido efetivamente cumprida. Até 2010 vigorava entendimento jurisprudencial que, na prática, tornava inócuo este dispositivo. <sup>15</sup> Os dispositivos introduzidos pela Lei nº 12.034/09 à legislação eleitoral alteraram o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao estabelecerem que só se considera respeitada a cota mínima caso os partidos apresentem número efetivo de candidatas. O novo entendimento jurisprudencial fez o número de candidaturas femininas crescer entre os pleitos de 2010 – quando já vigia a nova norma, mas seu cumprimento foi flexibilizado – e 2014, quando houve maior cobrança, conforme pode-se observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1 **Número de candidatas entre os processos eleitorais (todos os cargos)** (Em %)



Fonte: TSE (2014).

Obs.: Dados atualizados até 10 de novembro de 2014 (sujeitos a alteração em virtude das atualizações feitas pelo TSE, em especial aquelas relativas a candidaturas impugnadas).

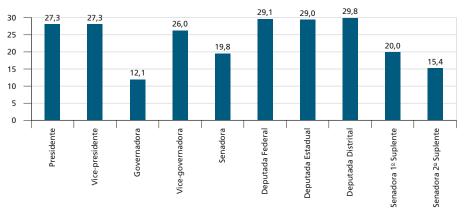
<sup>15.</sup> A lei de cotas existe desde os anos 1990. Porém, a regra previa apenas reserva, e não preenchimento efetivo das candidaturas, que podiam ficar vazias a título de cumprimento do estabelecido em lei. Além disso, não havia nenhum dispositivo legal prevendo qualquer sanção aos partidos que descumprissem as regras estabelecidas. A alteração do termo "reserva" para "preenchimento" das vagas, introduzida pela Lei nº 12.034/09, obriga desde então os partidos a apresentarem efetivamente mulheres como candidatas. No pleito de 2014, o TSE orientou todos os tribunais regionais a intimarem os partidos que não cumprissem com a lei.

Esse aumento precisa ser relativizado, pois a legislação eleitoral considera apenas o registro como critério para aferição do cumprimento da cota mínima prevista em lei. Parte desse incremento constitui mero cumprimento formal do dispositivo legal pelas siglas partidárias, fato passível de ser identificado pelo número de candidatas sem nenhum voto em alguns Estados.

No quadro geral, se levarmos em consideração todos os cargos em disputa no pleito de 2014, incluindo-se aqueles para os quais a cota mínima não se aplica, as mulheres estão ainda mais sub-representadas. Conforme se pode depreender do gráfico 2, quanto maior o grau de importância do cargo, menor é a participação feminina. Cabe ressaltar, no entanto, que esta eleição foi marcada por uma disputa presidencial que contou com três candidaturas de mulheres, das quais duas se colocaram de maneira bastante forte ao longo do processo eleitoral e uma se elegeu.

GRÁFICO 2

Brasil: proporção de mulheres no total de candidaturas, segundo cargo (2014)
(Em %)



Fonte: TSE (2014).

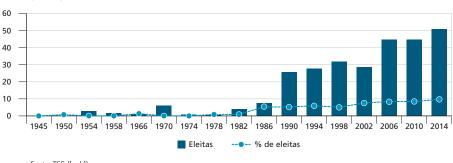
Obs.: Dados atualizados até 10 de novembro de 2014 (sujeitos a alteração em virtude das atualizações feitas pelo TSE, em especial aquelas relativas a candidaturas impugnadas).

A despeito do ainda baixo número de candidaturas, inferior à prescrição legal, o número de candidatas eleitas tem crescido nos últimos anos. O pleito de 2014 fica marcado pelo maior número de mulheres eleitas na história para a Câmara Federal (51 no total). Porém, este número representa apenas 9,94% do total de cadeiras e o ritmo de crescimento do número de mulheres eleitas é muito baixo, conforme pode-se observar no gráfico 3.

O menor número de candidatas não explica sozinho o baixo número de eleitas, pois se as mulheres quase alcançaram 30% de candidaturas, outros motivos devem explicar um percentual de representação inferior a 10%.

Cabe mencionar que uma série de fatores que marcam nossa cultura se configuram como barreiras à participação feminina na política: no imaginário social, há uma importante dissociação entre mulher e poder; as mulheres ainda são as principais responsáveis pelo extenso e contínuo trabalho de cuidados; há grande preconceito e discriminação contra as mulheres que se colocam na política, entre outros. Desse modo, há um aspecto mais cultural e menos do desenho do sistema político bastante relevante. Já no âmbito do sistema político, a distribuição desigual de recursos e de tempo de televisão funciona como mecanismo eficaz de bloqueio ao pleno acesso das mulheres à disputa eleitoral. Estudo elaborado pela organização não governamental (ONG) Transparência Brasil aponta que as quinze maiores empresas doadoras nas eleições de 2014 destinaram 82% do dinheiro despendido com financiamento de campanha aos candidatos homens brancos com curso superior completo, que representam 55% dos concorrentes ao Legislativo. As mulheres, por sua vez, receberam apenas 13% dos recursos destinados pelas maiores empresas em termos de financiamento de campanha (Paiva, 2014).

GRÁFICO 3 Brasil: evolução do número e da proporção de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados (1945-2014) (Em %)



Fonte: TSE ([s.d.]).

Assim, se a desigualdade marca o processo político desde o seu nascedouro, o processo eleitoral tende a aprofundá-la, dado o incremento da interveniência do poder econômico. Isto terá como resultado, pois, um descompasso entre o quadro de candidatos e o de eleitos, aprofundando ainda mais a sub-representação dos segmentos subalternizados. Em termos percentuais, desconsiderando-se a Presidência da República, as mulheres estão em larga desvantagem nos cargos do Executivo, tendo sido eleita apenas uma mulher como governadora no país. <sup>16</sup>

<sup>16.</sup> A governadora eleita em Roraima, Suely Campos (Partido Progressista — PP), entrou na disputa eleitoral um mês antes do pleito, substituindo seu marido, que desistiu da candidatura após ter seu registro negado duas vezes pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) com base nos critérios da Lei da Ficha Limpa.

No Legislativo estão mais representadas na Assembleia Distrital, na qual atingem 20,83% dos cargos (tabela 1).

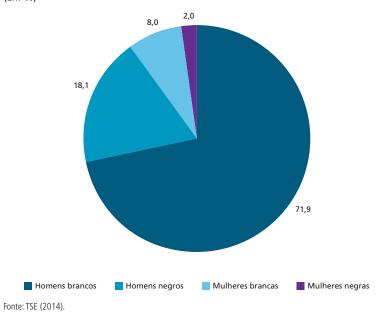
TABELA 1

Brasil: número total de homens e mulheres eleitos e proporção de eleitas por cargo (2014)

Cargo	Eleitos			MA II
	Masculino	Feminino	Total	<ul> <li>Mulheres eleitas (%)</li> </ul>
Presidente	0	1	1	100,00
Governador	26	1	27	3,70
Senador	22	5	27	18,52
Deputado federal	462	51	513	9,94
Deputado estadual	920	115	1035	11,11
Deputado distrital	19	5	24	20,83
Total	1449	178	1627	10,94
Total (%)	89,06	10,94	100,00	-

Fonte: TSE (2014).

 ${\rm GR\'AFICO}~4$  Brasil: candidatos eleitos para a Câmara Federal, segundo sexo e raça (2014) (Em %)



Considerando-se marcadores de sexo e raça, as mulheres negras são as mais sub-representadas entre os estratos sociais subalternizados, com apenas 2% das vagas ocupadas. Deste número, apenas 0,6% se autodeclararam pretas. Os homens

brancos, por sua vez, exercem larga hegemonia no Legislativo federal, fato que guarda consonância com o padrão de ocupação em outros espaços de poder da sociedade brasileira. Entre os eleitos na Câmara dos Deputados, 81% são homens, 71% são homens brancos e 61% são homens brancos ligados ao setor empresarial. O atual modelo de representação é expressão, portanto, da colonização da política institucional por relações de poder que entrelaçam, de forma complexa, gênero, raça e classe.

Em suma, levando-se em consideração apenas estes marcadores e tomando os resultados do processo eleitoral apenas como um indicador das relações de poder entre grupos sociais em uma sociedade, as eleições de 2014 não parecem apontar, *a priori*, para nenhum fato novo no processo político brasileiro. Também não apresentam nenhum descompasso com as interpretações a respeito das estruturas de poder que estudos de gênero e raça vêm apontando como elementos estruturantes das desigualdades calcinadas nestes marcadores.

De outro lado, o controle do processo político-institucional tem como subproduto a expansão de setores tradicionalmente relacionados à expressão mais conservadora da sociedade. Ruralistas, deputados ligados à indústria de armamentos e a bancada religiosa expandiram sua participação relativa no Congresso Nacional. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a bancada evangélica passou de 78 para 82 deputados; a "bancada da bala" saltou de 44 para 55 deputados; a bancada sindical caiu de 86 para 43 deputados; a bancada ruralista contará com pelo menos 139 deputados (Diap, 2010).

Na atual conjuntura, nunca foi tão importante compreender as relações entre política e religião, sobretudo face ao crescimento político de grupos religiosos e sua capacidade de apropriação de valores e subjetividades vividas por vastos setores da população brasileira. Embora sua participação na cena política não signifique necessariamente um recrudescimento do discurso conservador, 18 parte do catolicismo, do pentecostalismo e do neopentecostalismo 9 vêm ganhando espaço na política institucional brasileira, defendendo a codificação de valores tradicionais por meio da defesa ferrenha de um modelo patriarcal de família. Compreender os elementos que contribuem para o crescimento destes segmentos 20 é fundamental

<sup>17.</sup> A "bancada da bala" é composta por deputados e senadores ligados à indústria de armamentos, ex-policiais e bombeiros eleitos na última legislatura.

<sup>18.</sup> Na década de 1960, articulada com as ideias nacional-desenvolvimentistas, setores da Igreja Católica chegaram a defender reformas de base, fundando sindicatos e grupos operários, ainda que o Golpe de 1964 tenha sido oficialmente apoiado pela eclesia. Na década de 1970, padres e párocos ligados à teologia da libertação construíram as comunidades eclesiais de base, pregando a participação cristã tanto na defesa de uma nova igreja quanto na transformação de uma nova sociedade

<sup>19.</sup> O campo evangélico é bastante diversificado. Agrega denominações tradicionais, caracterizadas por uma maior rigidez doutrinária quanto à estética, à cultura e ao comportamento; e denominações mais flexíveis, que não impõem rupturas profundas com costumes e práticas muito presentes na juventude dos tempos atuais.

<sup>20.</sup> Em contraponto a essa postura vêm surgindo igrejas evangélicas de perfil inclusivo, embora elas sejam pouco significativas em número quando comparadas com as demais.

para elucidar a relação entre as denominações religiosas, as estruturas de poder e o bloqueio institucional à pauta de gênero.

# 2.3.1 A colonização da política por categorias morais religiosas e o bloqueio das pautas de gênero

A república moderna, segundo a versão contratualista liberal, consolidou a ideia de democracia a partir de um modelo normativo-institucional que consagra a separação entre Estado (esfera pública) e interesses particulares (esfera privada). Estes extremos se relacionariam, segundo esse modelo, por meio da mediação de agremiações partidárias que monopolizam formalmente o direito de representação política. Esta representação se daria de forma cíclica, garantindo alternância de poder e renovação de elites políticas (Antonio e Lahuerta, 2014). Estes pressupostos garantiriam o deslocamento do fator religioso da condição de elemento regulador da vida social nas sociedades ocidentais. No modelo liberal clássico, a regulação entre Estado e sociedade civil é realizada pelo direito. Porém, quando o campo do direito é disputado pelas religiões, a tensão entre autonomização das esferas religiosa e política e o direito à intervenção religiosa na esfera pública se explicita (Machado, 2012).

No Brasil, o ideário liberal nunca foi levado a termo, como na descrição aqui elaborada. Feriados religiosos, reconhecimento de efeito civil ao casamento religioso, permissão de manutenção de cemitérios particulares, inserção da disciplina religiosa nas escolas, serviço militar não compulsório para a eclesia são exemplos de vasos comunicantes estabelecidos entre a Igreja Católica e a política no Brasil. Todos estes institutos foram estabelecidos na Constituição de 1934. Auxílios financeiros, isenções de impostos e relação estreita com agências de governo garantiram tratamento privilegiado à Igreja Católica ao longo de todo o século XX (Machado, 2012). Assim, a entrada em cena dos evangélicos não constitui nenhuma ruptura de um processo histórico de laicização da política, mas a ampliação do espaço público propriamente dito. A religião, de fato, nunca saíra da esfera pública (Novaes, 2001).

A relação entre Estado e religião não foi inaugurada, portanto, pelos evangélicos ou pela bancada religiosa eleita no Congresso nas últimas legislaturas. Os evangélicos e católicos, por seu turno, não são os únicos a defenderem posições de matriz conservadora na sociedade ou no Congresso. Também não são estes setores os únicos a ocuparem as frentes parlamentares em que temas candentes, como a concepção de família, o aborto, a eutanásia têm sido debatidos. Lideranças religiosas progressistas também atuam em diversas organizações, movimentos sociais, conselhos e fóruns em defesa de direitos humanos, entre outros.

Esta seção trata, porém, de um fato inconteste: para defender a família e os valores morais que a sustentam, parte dos evangélicos passou a atuar no Congresso

Nacional contra a descriminalização do aborto, das drogas, contra a união civil de homossexuais e todas as iniciativas voltadas à educação sexual. O crescimento político destes grupos reacendeu o debate sobre o papel da religião no espaço público e os direitos de acesso aos bens políticos. Embora não defendam o estabelecimento de um Estado religioso, reivindicam o direito de exercer pressão sobre o Estado e de ser tratado de forma igualitária, tal como um grupo de pressão. Operam com a defesa da laicidade do Estado, desde que isso não signifique a negação do acesso da religião ao espaço público. Contudo, ainda que pretendam ser considerados grupos de pressão como quaisquer outros, há algo peculiar a estes grupos religiosos que não pode ser olvidado: seu crescimento se dá à base da imposição de valores e padrões de vida sobre outros grupos sociais e indivíduos.

Os evangélicos em especial têm a sua força política espelhada no forte crescimento do número de fiéis. Os últimos censos vêm apontando uma alteração expressiva da composição religiosa da população brasileira. Os católicos representavam 83,3% da população em 1991, passando para 64,6% em 2010. Já os evangélicos saltaram de 9% para 22,2% no mesmo período.

Esse crescimento se dá em um contexto de diversificação interna do pentecostalismo e de diminuição relativa do protestantismo histórico. Entre as mudanças internas no interior do pentecostalismo, algumas merecem destaque, tais como: menor rigidez quanto aos usos e costumes praticados pelos seus membros; adoção da teologia da prosperidade; incorporação de temas da agenda política externa às próprias igrejas, alguns deles defendidos por movimentos sociais; grande penetração na periferia das grandes cidades, atuando muitas vezes como mediador entre Estado e comunidades; investimento crescente nos meios de comunicação; aproximação com partidos políticos; intervenção estratégica nos processos eleitorais, sobretudo nas eleições legislativas, ampliando seu poder de barganha na esfera do Executivo.

A identidade religiosa passou a atuar como importante capital político, incorporado por siglas partidárias tradicionais que passam a enxergar, nos candidatos ligados às igrejas, uma importante fonte de votos. A identidade religiosa passou a concorrer com a identidade partidária na definição das posições políticas (Machado, 2012). Esta identidade estivera classicamente relacionada com uma estética e uma moral rígidas e uma relação estritamente religiosa com a política institucional. Até os anos 1970 o protestantismo histórico compreendia que toda autoridade instituída era oriunda de uma ordenação divina, interpretação que estabelecia uma cisão definitiva entre o reino espiritual e o mundo terreno. Por esse motivo os pentecostais tendiam a ser socialmente identificados com a preservação do estabelecido, com a feição mais conservadora da sociedade (Valverde, [s.d.]). O surgimento da teologia da prosperidade representa uma ruptura profunda com essa tradição.

A adoção da teologia da prosperidade pelo neopentecostalismo e o seu espraiamento para parte do pentecostalismo histórico permitiu que segmentos evangélicos dialogassem com as condições objetivas de vida de parte substantiva de seus fiéis. Se antes as expectativas de bênçãos e salvação estavam depositadas no futuro, agora as graças são alcançadas na vida presente. Os teólogos neopentecostais questionam o apassivamento clássico da igreja quanto à sua atuação frente aos poderes instituídos, advogando uma postura protagonista na cena pública. A partir dos anos 1990 essa estratégia se intensifica com o uso de um discurso de guerra, retomando textos de teor belicista contidos no Antigo Testamento (Valverde, [s.d.]).

A entrada em cena dos evangélicos se dá, portanto, em um contexto em que a identidade aparece como elemento aglutinador tão ou mais importante quanto a sigla partidária. As pautas de ordem moral neste contexto são essenciais para a constituição e o fortalecimento de uma identidade política evangélica e suas disposições dialogam com uma moral cristã difusamente disseminada, calcinada na defesa da família como princípio ordenador da estrutura social. Esta percepção, porém, não é exclusiva dos grupos religiosos organizados e essa não exclusividade explica também a sua capacidade de dialogar com amplos setores sociais. Pesquisa realizada pelo Datafolha<sup>21</sup> sobre opiniões, comportamentos e valores mostra que a família é a instituição mais importante para os brasileiros, acima de estudo, trabalho, religião, lazer, casamento e dinheiro.

A defesa de uma família nuclear formada pela união entre homem e mulher como esteio de uma intervenção política remonta ao ideário romântico do século XIX, em que a família era representada como a base de sustentação do tecido social e o Estado uma mera derivação institucional em linha reta de ascendência. Em outras palavras, o Estado seria uma ampliação do círculo familiar (Holanda, 1995) e as crises sociais e políticas, o produto da desconstituição da unidade fundamental da estrutura social. Assim, a vida pública não passaria do prolongamento da vida doméstica, como se a política nada mais fosse do que o prolongamento do espaço privado, e a coesão social o produto da obediência e da servidão.

O conceito de família é, de outro lado, classicamente sacralizado: ela é tomada como solenidade indissolúvel, consagração de uma união divina matrimonializada pelo Estado. Sua associação ao casamento normatizou e institucionalizou um modelo moral de convívio, punindo com a exclusão outras modalidades de sociabilidade, organização e convivência sociais. Neste sentido, a história do direito de família pode ser definida como uma história de exclusões (Dias, 2007). Parte substantiva destas ideias se encontra materializada no Projeto de Lei nº 6.583/2013, que cria o *Estatuto da família*. A iniciativa tem por escopo definir legalmente a família

<sup>21.</sup> A pesquisa foi realizada em 2008 e ouviu 2.095 brasileiros em 211 municípios. A este respeito ver Família... (2008).

como união exclusiva entre homem e mulher, dispensando-lhe políticas públicas e concedendo-lhe direitos exclusivos.

Além de adotar uma definição excludente e não consensual de família, a proposta pretende instituir conselhos da família, órgãos autônomos e permanentes que teriam função fiscalizatória e inquisitorial, podendo notificar o MP a respeito de eventuais infrações aos direitos da família, solicitar informações de famílias a autoridades públicas ou convocá-las para prestar esclarecimentos. Propõe assegurar atendimento prioritário ao tipo de família reconhecido pela proposta no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), violando o princípio da laicidade, universalidade e integralidade que orienta toda a política de saúde. Prevê atendimento prioritário à gravidez na adolescência e não à mulher grávida, destituindo a mulher do direito ao seu próprio corpo.

A proposta contraria posicionamentos jurídicos e políticos menos ortodoxos. A Constituição de 1988 reconhece como família legítima não só aquela constituída pelo casamento, como também a união estável e a família monoparental (Artigo 226, §§ 3º e 4º). Segundo interpretação dominante na esfera doutrinária e jurisprudencial, o Artigo 226 da Constituição, porém, é meramente exemplificativo, motivo pelo qual outras formas de composição familiar vêm sendo reconhecidas judicialmente. Nesse sentido, o STF deu importante passo em 2011 quando, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132, estendeu a aplicação do regime jurídico da união estável ao ente familiar formado por pessoas do mesmo sexo.

Na prática, isso significa dizer que, atendidos os requisitos formais exigidos para o reconhecimento da união estável, o ente familiar formado por pessoas do mesmo sexo poderá requerer pensão, estabelecer o regime de bens, suceder à herança e requerer benefícios previdenciários. A despeito da necessidade de discussão judicial, abre a possibilidade de converter a união estável em casamento civil. Também possibilita que casais homoafetivos requeiram a adoção de crianças, conforme entendimento já consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), escorado nos princípios que orientam o Estatuto da criança e do adolescente.

Essas diferentes formas de constituição familiar passam a figurar, portanto, como categorias passíveis de tutela jurídica, com relevantes efeitos de ordem pessoal e patrimonial. Esta mudança representa um importante passo para o reconhecimento do afeto e da solidariedade entre os integrantes de um núcleo familiar como elemento determinante para o reconhecimento legal de relações sociais já disseminadas no plano dos fatos.

O reconhecimento jurídico de novas estruturas de convívio e a desconstituição de modelos legais tornaram-se o centro da disputa entre grupos religiosos e organizações feministas e LGBTT. Temas antes marginais nos programas de

governo dos candidatos à Presidência ganharam relevo nos dois últimos pleitos: em 2010 foi o aborto; em 2014, a criminalização da homofobia e o casamento de pessoas do mesmo sexo.

No Brasil, o pleito de 2010 foi marcado pelo comprometimento público das candidaturas à presidência da república à instituição de uma gestão que defende "a vida". Em 2014, este cenário se repetiu, embora com menor força ao longo do processo eleitoral. A entrada em cena de uma candidata associada publicamente aos evangélicos trouxe pautas de ordem moral para o centro do debate político. As posições sobre o aborto serviram como elemento de distinção das candidaturas, fato que determinou perdas de votos à que assumiu ou foi associada à defesa da legalização. A partir daí, diversas vitórias pontuais foram conquistadas pela bancada religiosa. A entrada da educação religiosa nas escolas,<sup>22</sup> o veto ao "kit anti-homofobia", 23 a ausência de iniciativa que trate da questão do aborto no Congresso, a crise gerada com o III Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>24</sup> e o veto a uma campanha de prevenção ao HIV/AIDS destinado ao público gay e lésbico<sup>25</sup> mostraram o forte poder de pressão deste segmento. Projetos de lei em tramitação no Congresso ameaçam até mesmo as disposições contidas no Código Penal, que permitem a interrupção de gravidez nos casos de estupro ou de risco à vida da mulher.

Na conjuntura aqui analisada, outras iniciativas e vetos foram conquistados a partir da mobilização em nome da religião. No início de 2013, o deputado Marcos Feliciano, integrante da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), foi indicado à presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. (CDHM). Além dele, outros 22 parlamentares da FPE passaram a atuar na comissão, levantando bandeiras como a defesa da família, em nome da qual se estruturou uma forte oposição discursiva à "ideologia de gênero". Em sua gestão, durante o ano de 2013, a CDHM aprovou o projeto da "cura gay". Com a aprovação do PL, bancada suspenderia uma resolução do Conselho Federal de Psicologia que proíbe psicólogos de oferecer tratamento para homossexualidade. Entretanto,

<sup>22.</sup> O Brasil assinou um acordo com o Vaticano que garante os direitos de propriedade da Igreja Católica no país e mantém o ensino religioso facultativo nas escolas públicas.

<sup>23.</sup> Em 2013, o Ministério da Saúde mandou recolher material educativo destinado a crianças e adolescentes, cujo conteúdo versava sobre o combate à homofobia. O material foi elaborado em 2010 como parte do programa de prevenção de doenças transmissíveis (DST) e Aids e distribuído para as secretarias de saúde de 13 estados. Além de tratar de assuntos como a homossexualidade, a revista falava de uso de preservativos e gravidez na adolescência. Em função da pressão da bancada evangélica, o governo federal suspendeu a produção e a distribuíção desse material, que seria distribuído nas escolas, por se tratar, segundo os ativistas religiosos, de um "kit-gay".

<sup>24.</sup> O PNDH 3 foi aprovado em 2009, após processo extenso de consulta popular. Entre as medidas atacadas por lideranças conservadoras à época estavam a descriminalização do aborto, a criminalização da homofobia e a instalação da Comissão da Verdade.

<sup>25.</sup> No dia 2 de fevereiro de 2012, o Ministério da Saúde lançou a campanha de prevenção à Aids do Carnaval 2012, direcionada, prioritariamente, a jovens gays, público no qual tem crescido os casos de infecção. Entre os materiais da campanha havia três vídeos com jovens gays, travestis e heterossexuais. O material, contudo, foi retirado do ar e substituído por outro com um homem e uma mulher trazendo dados estatísticos.

a proposta foi rejeitada imediatamente pela maioria da Casa. Sob sua gestão, foi aprovada ainda proposta que visava à implementação de um plebiscito sobre a união civil homossexual, projeto de decreto legislativo que permite aos cartórios recusar o registro de casamento homoafetivo,<sup>26</sup> que permite igrejas impedirem a entrada de *gays*, e foi rejeitada proposta de igualdade jurídica aos homossexuais na declaração como dependentes, para fins previdenciários, de seus companheiros. Nenhuma destas propostas, porém, foi a Plenário.

Em 29 de maio de 2014, a Portaria nº 415/14 (Brasil, 2014b) foi revogada pelo Ministério da Saúde frente à pressão da bancada religiosa. A portaria tratava da interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na tabela de procedimentos, medicamentos, órteses/próteses e materiais especiais do SUS. A normativa regulamentava e determinava os procedimentos a serem realizados pelo SUS nos casos em que o Código Penal e o STF já excluíam o caráter criminoso da prática do "aborto": gravidez decorrente de estupro, risco de vida para a mãe e gravidez de feto anencéfalo.<sup>27</sup>

Por fim, a Comissão Especial que analisa o Plano Nacional de Educação (PNE) na Câmara aprovou, em abril de 2014, o texto principal do plano, do qual foi retirado, frente ao *lobby* de pastores-deputados, a diretriz que propõe a superação das desigualdades educacionais, "com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual". Manteve-se, então, a redação do Senado, que determina a "promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação". Parlamentares mais conservadores entendiam que a ênfase na igualdade de gênero e orientação sexual permitiria a adoção de materiais didáticos e atividades escolares que "incentivassem" a homossexualidade. Os mais progressistas defendiam que o trecho busca promover o combate à homofobia e ao preconceito contra as mulheres.

A atuação da FPE está distribuída em comissões permanentes que tratam dos meios de comunicação, programas sociais e conselhos públicos. Essa participação tem sido estratégica para garantir o incremento da propaganda religiosa via concessões de rádio e televisão, bem como da sua atuação como mediadora de serviços públicos estatais. A política de comunicação das igrejas é robusta, compreendendo desde a aquisição de concessões ao aluguel de espaço em outras emissoras e rádios. Algumas denominações têm jornal próprio, distribuído gratuitamente, com tiragens

<sup>26.</sup> Em 14 de maio de 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu em resolução que nenhum cartório brasileiro poderá recusar a habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. Projeto de Decreto Legislativo apresentado por um integrante da FPE e aprovado pela Comissão de Direitos Humanos suspende a resolução do CNJ, permitindo que os cartórios se recusem a executar o registro. 27. Para mais informações a respeito, ver seção 3 deste capítulo.

superiores a 1,5 milhão de exemplares. A compra de redes de rádio e televisão<sup>28</sup> garantiu não só o crescimento numérico de fiéis, mas também a constituição de nichos de mercado. O incremento do espaço nos meios de comunicação vem sendo acompanhado do crescimento evangélico em outros setores: controlam 10% do mercado editorial de literatura (incluindo os católicos) e 20% do mercado fonográfico (Paula, 2013).

O conservadorismo, portanto, não se confunde com o fenômeno religioso, como todo o debate sobre violência tratado neste boletim já ilustrou. Porém, com ele se relaciona, na medida em que o discurso desses grupos ultrapassa o reconhecimento legítimo da defesa pública de suas ideias, passando a advogar a institucionalização de concepções estreitas de família e a restringir o direito de livre disposição sobre o corpo feminino em nome da regulação estatal da vida e da sexualidade. Em pesquisa extensa realizada com lideranças evangélicas, Christina Vital e Paulo Vitor Leite Lopes identificaram os argumentos que integram o discurso político desses atores. Os argumentos utilizados pelos integrantes da bancada evangélica contra a pauta de gênero e LGBTT mobilizam, em regra, uma espécie de pânico moral e o medo como catalisadores do discurso (Vital e Lopes, 2013).

Quanto à pauta LGBTT, o pânico moral é mobilizado pela ameaça que a homossexualidade supostamente representaria à reprodução familiar para a preservação da espécie. Além disso, a homossexualidade destituiria a família da condição de ordenadora da sociedade. A preservação desta última seria fundamental, segundo representantes deste segmento, para a manutenção da hierarquia entre os sexos e a transmissão de valores tradicionais. Quanto aos direitos das mulheres, alguns destes representantes entendem que a defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres induz estas últimas a não terem filhos, ameaçando também a reprodução da espécie. São peremptoriamente contra o aborto em qualquer hipótese, associando-o à tortura. Entendem que qualquer passo em direção à legalização pode induzir a sua descriminalização definitiva, motivo pelo qual são contrários a toda e qualquer medida que não seja de natureza punitiva (Vital e Lopes, 2013).

Dois livros recentemente publicados no Brasil reforçam as posições sexistas e homofóbicas assumidas pela representação política de alguns segmentos religiosos. O primeiro deles, intitulado *A estratégia — o plano dos homossexuais para transformar a sociedade*, foi traduzido no Brasil pela editora Central Gospel. No livro os homossexuais são representados como pedófilos, figuras anticristãs dotadas de um plano diabólico. A célula-mãe da sociedade, segundo seu autor, é a família, formada por pai, mãe e filhos. A "estratégia *gay*", segundo o autor, visa promover relações

<sup>28.</sup> Já no cenário do debate constituinte, deputados ligados a denominações religiosas apostavam suas fichas na política de telecomunicações, cuja política de concessões fora utilizada como moeda de troca nos embates que marcaram o processo. Foi a partir de 1997, porém, que as igrejas passaram a disputar com prioridade as concessões de rádio e TV.

promíscuas e destruir a estrutura moral da sociedade, legitimando comportamentos abomináveis cujo produto final seria a destruição do ser humano (Lionço, 2014).

Entre os católicos foi lançado, pela editora Katechesis, o livro *Ideologia de gênero: neototalitarismo e a morte da família*, cujo título é autoexplicativo. Nele o autor associa a pauta de gênero ao totalitarismo, defendendo a existência de diferenças biológicas "antropológicas" entre o homem e a mulher. Reverberando as teses do livro, Dom Orani Tempesta expõe, em síntese, aquilo que entende ser "a ideologia de gênero", suas conexões com o totalitarismo e as consequências possíveis para a família:

Outro ponto a ser refutado é o que defende a liberdade de construção sexual. Com efeito, assim como toda ideologia, a de gênero – considerada pelo estudioso argentino Jorge Scala, em sua obra *Ideologia de gênero: neototalitarismo e morte da família* (São Paulo: Katechesis, 2011), a mais radical já conhecida na história, pois se aplicada destruiria o ser humano em sua integralidade e, por conseguinte, a sociedade, cuja célula-mãe é a família – é também mentirosa. Ela oferece às pessoas a ilusão de que serão plenamente livres em matéria sexual, contudo, uma vez que essas pessoas tenham tomado a mentira por verdade, são aqueles que detêm o poder real que escolherão, a seu beneplácito, o modo como o povo deverá – padronizadamente – exercer a sua sexualidade sob o olhar forte do Estado que tutelaria para que cada um fizesse o que bem entendesse. Dentro da cartilha estatal, é óbvio. Só não se toleraria, por enquanto, as relações sexuais não consentidas, todas as demais seriam válidas e deveriam ser toleradas pelo governo e pela sociedade em geral como lícitas (Tempesta, 2014).

Em outro artigo, Dom Murilo Krieger, arcebispo de Salvador e primaz do Brasil, também questiona os "adeptos" da teoria do gênero, por pretenderem alterar a realidade humana manifesta em suas evidências anatômicas. Segundo este autor, "adotar essa teoria significa querer uma sociedade baseada numa ilusão. (...) nascemos menino ou menina. A procriação necessita de pai e mãe. A criança precisa de pai e mãe para se desenvolver, para construir a sua personalidade" (Krieger, 2014).

A emergência desses grupos vem sendo objeto de inúmeras interpretações, merecendo destaque aqueles que relacionam conservadorismo, sociedade de consumo e a chamada nova classe média.<sup>29</sup> O segmento destacado por alguns autores como nova classe média, rótulo economicista que identifica a ascensão social das pessoas com base em estratos de renda, é outra forma de categorizar uma fração expressiva da classe trabalhadora precarizada, cuja inserção no mundo do trabalho é marcada por jornadas extensivas de trabalho, baixos salários, baixa escolaridade e instabilidade. A melhoria evidente de suas condições de vida não está ancorada nos elementos que garantem níveis razoáveis de estabilidade à classe média tradicional.

<sup>29.</sup> Os rendimentos da maioria dos autodeclarados evangélicos no censo de 2010 não ultrapassam dois salários mínimos. São majoritariamente negros (54,9%) e possuem baixa escolaridade (8,6% são analfabetos e 42,3% têm ensino fundamental incompleto).

A insegurança que marca a trajetória de vida deste segmento se conjuga ao desejo de mudança como elemento doador de sentido ao pertencimento religioso (Paula, 2013). E aqui o discurso conservador ocupa um importante papel identitário em parte do vasto campo evangélico e em segmentos do catolicismo. Segundo Marilene de Paula:

O discurso conservador, baseado sobretudo na exortação da família nuclear tradicional, feita de homem e mulher, é outra chave de pensamento para entendermos o forte apelo dessas igrejas junto a essa nova classe trabalhadora. Esse discurso rejeita qualquer outro tipo de orientação sexual que não a heterossexual e condena as práticas consideradas desviantes, como o aborto, o consumo de drogas (alcoólicas ou ilícitas), o adultério etc. Assim, essas igrejas servem como uma fronteira moral; zelam pelo relacionamento familiar, pela integração e socialização entre as pessoas. O comportamento correto inclui passar pela educação formal, o vestir-se adequadamente, o falar sem o uso de palavrões ou qualquer linguagem vulgar, o respeito aos irmãos da congregação etc., ou seja, um conjunto normatizado de comportamentos que dão uma base de sustentação tanto social quanto econômica. No entanto, como o campo não é homogêneo, a diversidade engloba tanto posições morais bem conservadoras quanto aquelas flexíveis aos costumes e comportamentos da sociedade atual. Mas há algo em comum: elas contribuem decisivamente para reunir os indivíduos com um objetivo comum que diz respeito à melhoria da sua condição de vida, em múltiplos aspectos, inclusive o econômico (Paula, 2013, p. 133).

O recrudescimento desse conservadorismo, de outro lado, precisa ser contextualizado em uma curva mais longa do processo histórico. Segundo André Singer (2012), à hegemonia política dos militares contrapôs-se uma hegemonia cultural protagonizada pela esquerda, em uma espécie de onda democrática que veio de baixo e deu origem a sindicatos, movimentos populares, organizações feministas e negras. O retardamento da onda neoliberal no Brasil, determinado por essa onda democrática, não persistiu nos anos 1980, quando governos eleitos ancorados no neoliberalismo passaram a conquistar frações expressivas da população, sobretudo ao defender a mercantilização dos espaços públicos, a ode à ascensão individual e a competição como motor das transformações políticas, econômicas e sociais. A onda conservadora que agora se presencia dialoga com a emergência de outros grupos organizados como sujeitos legitimados a disputarem os rumos da política em uma arena pública cada vez mais ampliada. Os rumos desse processo, porém, ainda estão em aberto, assim como as interpretações a seu respeito.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2013 foi marcado, para a SPM, pelo lançamento e início da implementação do programa Mulher, Viver sem Violência. Lançado pela própria presidenta Dilma Rousseff em março daquele ano, o programa representou uma nova proposta no que diz respeito a ações de enfrentamento à violência que a secretaria vem

executando junto aos estados e municípios há anos. Por ter representado o maior investimento, tanto financeiro quanto político, para a SPM, por ser composto por diversas frentes de ação e, ainda, por representar um importante desafio do ponto de vista da implementação, o programa será o foco desta seção nesta edição.<sup>30</sup>

Antes de se iniciar a apresentação e a análise do programa, porém, é importante mencionar que a SPM continuou, em 2013, a implementar outras iniciativas que já vinham sendo postas em prática desde gestões anteriores.

### 3.1 Iniciativas da SPM nas áreas de educação e de autonomia econômica

Na área de trabalho e autonomia econômica das mulheres destaca-se o lançamento da 5ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, destinado a empresas e instituições públicas e privadas interessadas em desenvolver programas e projetos para promover a igualdade de gênero no ambiente de trabalho nas áreas de gestão de pessoas e cultura organizacional. Nesta edição, pouco mais de oitenta instituições públicas e privadas se inscreveram, devendo cumprir um plano de ações apresentado por elas próprias para que sejam agraciadas, ao final de dois anos, com o selo pró-equidade de gênero e raça caso a SPM avalie que o plano foi cumprido a contento. O programa tem estimulado importantes mudanças no âmbito das empresas e instituições que o adotaram. Contudo, ainda é limitado no que se refere a mudanças efetivas em termos de presença de mulheres e negros nos postos de trabalho, nos cargos de direção e poder e em ocupações de melhor remuneração.<sup>31</sup>

Uma grande conquista do ano foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013, que tratou da ampliação dos direitos trabalhistas para as trabalhadoras domésticas. Para que os direitos assegurados pudessem tornar-se efetivos na prática, a EC deveria ser regulamentada pelo Congresso Nacional. O Senado Federal apresentou proposta de regulamentação à Câmara dos Deputados em julho de 2013, tal como apresentado detalhadamente na edição anterior deste periódico. Na Câmara foram apresentadas mais de cinquenta emendas ao projeto, entre elas o retorno da contribuição sindical, defendida pela Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), reduções nas alíquotas de contribuição patronal ao INSS e questões relacionadas à jornada de trabalho. O conjunto de emendas retornou para discussão no Senado Federal, mas em novembro de 2014 este rejeitou todas as emendas encaminhadas pela Câmara, inclusive uma emenda substitutiva global apresentada pela deputada federal Benedita da Silva e apoiada pela FENATRAD e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). O debate, portanto, mais de um ano depois, permanece exatamente no mesmo patamar. A federação

<sup>30.</sup> O lançamento do programa e seus desafios iniciais já haviam sido abordados brevemente na última edição deste periódico.

<sup>31.</sup> Para mais informações sobre o programa, ver a edição nº 20 deste periódico.

da categoria continua apresentando suas críticas à proposta mas, ao que parece, estas têm tido pouco eco. O texto retorna agora à Câmara. Se aprovado, segue para sanção presidencial; caso contrário, retorna ao Senado para novo debate. A despeito do grande avanço que a EC representou, a persistente ausência de regulamentação de seus dispositivos evidencia a falta de prioridade conferida à questão, que expõe conflitos de classe, raça e gênero trazidos à tona na contraposição entre a categoria das trabalhadoras domésticas e os avanços conferidos pela EC, por um lado, e os empregadores, com as suas supostas perdas, por outro.

Ainda no que se refere ao emprego doméstico foi aprovada, em abril de 2014, a Lei nº 12.964/2014, que prevê cobrança de multas ao empregador doméstico que não assinar a carteira de trabalho da trabalhadora. A multa, com valor inicial de R\$ 805, pode aumentar a depender do tempo de serviço da trabalhadora, da sua idade, do número de trabalhadores e do tipo de infração identificado. A ideia é estimular a ampliação da formalização da categoria – tema não enfrentado pela EC nº 72/2013 e que, em 2013, ainda era de reduzidos 31,8%.

Um dos grandes nós desta questão refere-se às dificuldades de fiscalização da assinatura da carteira de trabalho das domésticas em função do princípio da inviolabilidade do lar, o qual impede os auditores fiscais do trabalho de realizarem diligências nos domicílios. Procurando contornar esta questão para assegurar a efetividade da Lei nº 12964/14, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) publicou a Instrução Normativa nº 110 (6 de agosto de 2014) que "dispõe sobre os procedimentos de fiscalização do cumprimento das normas relativas à proteção ao trabalho doméstico". Com a IN, instituiu-se sistema de fiscalização indireta da assinatura da carteira da trabalhadora doméstica que passa a se dar a partir de denúncia da própria trabalhadora ou de terceiros – mantendo-se o sigilo quanto à identidade do denunciante - em quaisquer das unidades descentralizadas do MTE existentes no país. Uma vez realizada a denúncia, os auditores fiscais do trabalho procedem à notificação dos empregadores, por meio dos Correios, informando-os sobre data, local e lista de documentos a serem entregues, entre os quais obrigatoriamente deve constar a Carteira de Trabalho com a identificação da trabalhadora, a anotação do contrato de trabalho e as condições especiais, quando for o caso, de modo a comprovar a existência de vínculo empregatício. A IN prevê, ainda, que, havendo necessidade de fiscalização no domicílio, a mesma só poderá se realizar a partir de autorização por escrito do empregador. Até a promulgação da IN, a fiscalização da formalização do vínculo trabalhista desta categoria dependia de mandados judiciais. Há, portanto, um avanço no procedimento. No entanto, permanecem questões sensíveis, pois a denúncia – ainda que anônima – mantém a trabalhadora em uma situação de exposição e fragilidade frente ao empregador denunciado.

Na área da educação, a SPM lançou, em 2013, o 9º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, desenvolvido em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a ONU Mulheres. O prêmio é ofertado aos estudantes de ensino médio, graduação, mestrado e doutorado e tem como objetivo o fortalecimento da reflexão crítica e da produção científica sobre mulheres, gênero e feminismos. Nesta edição, o prêmio recebeu 2.031 inscrições, número 60% inferior ao verificado na 8º edição, lançada em 2012, que recebeu 5.139 trabalhos, um recorde histórico.

Mantiveram-se também em execução os programas Gênero e Diversidade na Escola (GDE) e Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP), destinados, respectivamente, à formação de profissionais da educação e gestores em políticas públicas nas temáticas de gênero e relações étnico-raciais. As duas iniciativas juntas capacitaram, em 2012 e em 2013, respectivamente, 7 mil e 7,5 mil pessoas, número muito restrito, especialmente ao se considerar que a meta para o período 2012-2015 é de capacitar 180 mil profissionais (sendo 140 mil no GDE e 40 mil no GPP). Para a secretaria, contribui para este resultado o fato de que a participação nas formações não é obrigatória para os profissionais. No entanto, mesmo sem a obrigatoriedade, ambas as iniciativas já conseguiram alcançar resultados bem mais satisfatórios em anos anteriores, sendo importante rever o formato dos programas e avaliar a possibilidade de um esgotamento do modelo proposto.

### 3.2 Enfrentamento da violência contra as mulheres

A área da violência representou, mais uma vez, o espaço de inovação e ousadia na execução de políticas da SPM. Tendo reorientado as linhas centrais de intervenção do governo federal, que até então vinham sendo pautadas pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançado em 2007,<sup>32</sup> o novo programa – Mulher, Viver sem Violência – se organizou em torno de seis eixos, os quais, em linhas gerais, são: *i)* instituição da Casa da Mulher Brasileira; *ii)* ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); *iii)* melhoria do atendimento e da coleta de provas em casos de violência sexual; *iv)* criação ou ampliação de núcleos de atendimento às mulheres nas fronteiras; *v)* realização de campanhas de conscientização; e *vi)* disponibilização de unidades móveis de atendimento às mulheres rurais<sup>33</sup>.

Já em seu lançamento, em meio às comemorações do dia internacional da mulher de 2013, o programa despertou polêmica entre os movimentos sociais, pesquisadores(as) do tema e dentro do próprio governo federal, uma vez que foi uma

<sup>32.</sup> Ver a edição número 15 deste periódico.

<sup>33.</sup> O sexto eixo não constava dos primeiros documentos relacionados ao programa, tendo sido incorporado posteriormente.

iniciativa construída apenas pela SPM, em um curtíssimo espaço de tempo e sem qualquer tipo de diálogo com a sociedade e outras instâncias do Estado. É importante destacar que o programa Mulher, Viver sem Violência indica novos caminhos para a política nacional de enfrentamento da violência, a qual já havia sido pactuada com os governos subnacionais e para a qual os esforços dos movimentos feministas vinham se orientando ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, já de imediato o programa sofreu críticas por ser construído e imposto de cima para baixo, em um claro movimento contrário àquele que vinha sendo adotado pela SPM. Outras críticas importantes foram levantadas quanto ao conteúdo do programa, as quais serão apresentadas ao longo da exposição de cada um dos eixos que o compõem.

### 3.2.1 Instituição da Casa da Mulher Brasileira

O primeiro eixo do programa é a Casa da Mulher Brasileira, que representou a sua maior novidade e gerou também muitos questionamentos em torno de sua pertinência e viabilidade. A proposta é reunir, em um mesmo espaço físico, diversos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, como delegacia especializada, juizado especializado, defensoria pública, promotoria, atendimento psicossocial e orientação para o mercado de trabalho e renda. O objetivo, como foi visto, era assegurar às mulheres um atendimento unificado e humanizado, evitando que tivessem que peregrinar por diversos serviços e por um longo período de tempo – em condições de fragilidade por conta da violência sofrida – para poderem receber um atendimento realmente integral. A proposta também tinha o objetivo de facilitar a integração entre os serviços, favorecendo a comunicação entre eles, garantindo maior celeridade aos processos e possibilitando a atuação, efetivamente, em rede. De fato, uma das principais dificuldades para a implementação do Pacto Nacional tem sido assegurar que todos os serviços que integram a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência atuem realmente em rede, com articulação e acompanhamento dos casos, e não apenas como diferentes serviços pelos quais as mulheres devem passar e recontar suas histórias, como se estivessem acessando o Estado sempre pela primeira vez.

Importante destacar que a relação entre o Pacto Nacional e o programa Mulher, Viver sem Violência não parece estar clara.<sup>34</sup> A principal motivação para o redirecionamento da política de enfrentamento à violência teria sido a constatação de que o Pacto Nacional não conseguiu avançar de fato na formação de uma rede de atendimento, com integração e articulação entre os diversos serviços.

<sup>34.</sup> No Decreto nº 8.086, de agosto de 2013, que institui o programa *Mulher, Viver sem Violência*, consta que o "Programa integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as ações de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres" (Artigo 1º, § 1º). Ver Brasil (2013b).

Além disso, a ideia dos municípios-polo, uma das importantes inovações do desenho do pacto, também não vinha se concretizando a contento.<sup>35</sup>

Com isso, a nova proposta representa, na prática, um abandono da estratégia de interiorizar os serviços e uma priorização do investimento nas capitais. Apesar de, em tese, o pacto seguir valendo, a implementação do novo programa e, mais especificamente, da Casa da Mulher Brasileira, teve como consequência o direcionamento de recursos financeiros e de tempo da equipe da SPM para uma estratégia que prioriza a centralização dos serviços. Com efeito, tudo indica que a política se viu diante de um dilema: ampliar o atendimento a mulheres residentes em cidades desprovidas de serviços especializados ou aperfeiçoar o atendimento em cidades que já contam com serviços. A primeira opção mostrou-se de difícil implementação, o que não é exclusividade da política de atendimento às mulheres, tendo em vista a organização federativa e as dificuldades para superar as divisas entre municípios.

Causa apreensão, no entanto, a guinada dada pela política em tão pouco tempo, tendo em vista que o pacto havia sido renegociado com todas as UFs para o período 2012-2015, e tendo em vista o plano de expansão dos serviços de atendimento. A SPM vinha consolidando uma linha de atuação, pautada inclusive em diretrizes apresentadas por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU),<sup>36</sup> no sentido de capilarizar os serviços para que mais municípios brasileiros contassem com pelo menos uma porta de acolhimento para mulheres em situação de violência. Os anos de 2013 e 2014 representaram uma importante desaceleração desta iniciativa. Prioriza-se, a partir de então, a integração dos serviços disponíveis – sem dúvida, um importante elemento para garantia de um atendimento integral e humanizado –, mas em detrimento da implantação de novos serviços em localidades desprovidas.

O desenho da Casa da Mulher Brasileira foi elaborado a partir das constatações dos desafios que permaneciam à efetivação de uma rede integrada de atendimento e com base em duas experiências prévias, o Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIM), em Belo Horizonte, e o projeto Cidade Mulher, em El Salvador. O primeiro teve o apoio da SPM e buscava reunir, em um mesmo espaço físico, a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam), o Juizado Especializado em Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, a Defensoria Especializada, a Promotoria e o centro de referência. Contudo, devido ao subdimensionamento espacial, ao final da implantação, reuniram-se no espaço somente o juizado, o centro de referência e a defensoria pública, que se instalou no formato de plantão. A despeito destas questões, a ideia de um atendimento integrado que reduzisse a necessidade de deslocamento

<sup>35.</sup> Para uma análise inicial do desenho do pacto, ver Boueri e Costa (2013). Para uma análise mais focada na dimensão territorial do desenho do pacto, ver Ipea (2013).

<sup>36.</sup> Ver Ipea (2013).

das mulheres e integrasse os serviços já estava presente em uma iniciativa apoiada pela secretaria.

No caso do projeto Cidade Mulher, de El Salvador, trata-se de uma estrutura mais ampla, voltada não somente para os casos de violência doméstica, mas para o atendimento de mulheres e seus filhos pequenos em diferentes campos de ação da política social.<sup>37</sup> O projeto foi visitado por algumas autoridades brasileiras, incluindo a presidenta Dilma Rousseff e a ministra Eleonora Menicucci, a partir de um acordo firmado entre os dois países em 2011 com vistas à promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. O modelo salvadorenho parece ter sido a maior inspiração para a Casa da Mulher Brasileira, lançada no dia 13 de março de 2013, apenas com um pré-projeto arquitetônico elaborado pelo renomado arquiteto João Filgueiras Lima (Lelé), a pedido da presidenta Dilma, e uma lista de serviços que estariam disponíveis no local. Apesar de não constar do planejamento da SPM para 2013 nem ter sido previamente discutida, a proposta da Casa foi lançada e apadrinhada pela presidenta, que então estabeleceu a meta de entregar 27 unidades até o final de seu mandato.

Uma meta de tal monta somente poderia ser alcançada se, quando do lançamento, os acordos com os entes federados já estivessem firmados, os terrenos escolhidos e desimpedidos, e os demais parceiros da iniciativa — os sistemas de segurança, justiça, assistência social e geração de emprego e renda — devidamente engajados. Ocorre que somente após o lançamento do programa a SPM deu início ao árduo trabalho de implementar esta nova política, que apresenta significativas exigências para alcançar sucesso.

A primeira dessas exigências é a parceria com os governos estaduais e suas diversas instâncias, como judiciário local, polícias e órgãos do poder executivo. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres vinha costurando esses acordos, a partir da adesão dos governos estaduais. Quando o novo programa foi lançado, a SPM já contava com a adesão de todos os estados ao Pacto Nacional. Surpreendentemente, este processo foi reiniciado com o início da implementação do programa Mulher, Viver sem Violência e os governos estaduais voltaram a ser procurados pela SPM para aderirem a esta nova iniciativa.

Paralelamente, no esforço de tentar cumprir a meta então apresentada, as duas etapas enfrentadas pela SPM foram a (tentativa de) contratação do arquiteto que desenhou a pré-proposta e a busca por terrenos nas capitais. Depois de alguns meses de análises das possibilidades, chegou-se à conclusão de que não seria possível efetuar a contratação do referido profissional para a elaboração do projeto arquitetônico completo e execução da Casa, devido à legislação referente

<sup>37.</sup> Os eixos de atuação do programa Ciudad Mujer são: atenção à violência de gênero, autonomia econômica, saúde sexual e reprodutiva, educação coletiva e atenção infantil. Mais informações disponíveis em <www.ciudadmujer.gob.sv>.

a processos licitatórios e obras do governo federal. O longo tempo despendido inutilmente na tentativa de contratação do arquiteto autor do pré-projeto reflete a dificuldade de se implementar uma ação divulgada sem planejamento prévio e desenhada sem a participação da equipe executora.

A equipe da SPM passou, então, a elaborar estudos preliminares, levantando as necessidades de cada serviço, do ponto de vista do espaço físico, do número de profissionais, estrutura etc. Concluiu-se que cada Casa abrigaria algo em torno de duzentos profissionais e deveria dispor de um espaço de 10 mil m², sendo que, destes, 3,4 mil m² deveriam ser de área construída. A partir deste levantamento, foi dado fôlego ao processo de buscar terrenos nas primeiras capitais. A determinação foi de que os terrenos se localizassem em áreas centrais e de fácil acesso e fossem de propriedade da União. Em algumas capitais, isto pôde ser atendido. Em outras, abriu-se a possibilidade de cessão municipal ou estadual ou, ainda, de reformas e adaptações de prédios já existentes.<sup>38</sup>

Todo esse processo foi conduzido a partir da adesão formal de estados ao programa<sup>39</sup> e de uma negociação caso a caso, envolvendo a SPM e, em cada estado, governo local, tribunal de justiça, secretaria de segurança pública, ministério público, defensoria, prefeitura da capital, entre outros atores. Com isso, em cada estado haverá um arranjo particular para a implantação da Casa. Mas um importante propósito da SPM é de que os serviços já existentes não sejam deslocados, e sim que sejam criados novos serviços para o atendimento na Casa.

Para a preparação dos terrenos, construção da Casa e instalação de todos os equipamentos necessários, bem como para a reforma de edificações existentes, definiu-se que não haveria repasse de recursos para os governos locais e que a execução seria realizada de modo direto pela SPM. Isto representou um desafio importante, tendo em vista ser uma novidade na forma de atuação da secretaria. A magnitude desse processo e a ausência de quadros especializados e em número suficiente determinaram que fosse firmado um acordo entre a SPM e o Banco do Brasil para que este gerenciasse todos os contratos de licitação – são quatro por capital – e o andamento das obras. Para que este acordo pudesse ser firmado, o Congresso Nacional precisou aprovar uma lei, oriunda de uma medida provisória. <sup>40</sup> A partir da promulgação da lei que autoriza a SPM a contratar o Banco do Brasil,

<sup>38.</sup> Em Porto Alegre (Rio Grande do Sul), o terreno destinado à construção da Casa foi uma cessão do governo estadual; em Palmas (Tocantins), uma cessão municipal; em Vitória (Espírito Santo) e em Teresina (Piauí), edificações serão reformadas. 39. Até o fechamento desta edição, dezoito estados haviam aderido ao programa. São eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

<sup>40.</sup> Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 (conversão da Medida Provisória nº 615, de 2013) que, em seu Artigo 18, autoriza a União, por intermédio da SPM, a contratar o Banco do Brasil ou suas subsidiárias "para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência".

foi firmado um acordo, em outubro de 2013, entre os dois entes; assegurou-se o montante de recursos para a construção das 27 casas e inseriu-se esta iniciativa na lei do regime diferenciado de contratações públicas (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011). Isto é, a construção da Casa da Mulher Brasileira foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que simplifica os processos licitatórios e garante a fluidez de recursos financeiros, como será tratado a seguir.

Em quinze capitais, o processo de contratação das obras já está mais encaminhado, 41 mas até o final de 2014 nenhuma Casa havia sido entregue à população. As Casas de Brasília (Distrito Federal) e Campo Grande (Mato Grosso do Sul) eram as mais adiantadas, devendo ser finalizadas e postas em funcionamento ainda no início de 2015. O hercúleo esforço empreendido pela equipe da SPM para viabilizar a iniciativa da Casa não pôde, portanto, ser traduzido em números importantes até o final do primeiro mandato da presidenta Dilma, tendo em vista o curto prazo disponível para o alcance de uma meta de vulto lançada à revelia da equipe que conduzia a política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Os desafios para a implementação da ação não findarão, no entanto, quando as Casas estiverem erguidas e equipadas. A articulação vertical – entre os diferentes níveis de governo – e horizontal – entre diferentes áreas de políticas públicas – é tarefa das mais difíceis, ainda não realizada a contento por nenhum setor de atuação governamental, e essencial para o bom funcionamento da Casa. É condição para que se alcance a meta de oferecer um atendimento humanizado e integral a todas as mulheres que busquem o serviço.

### 3.2.2 Ampliação da central de atendimento à mulher

O segundo eixo do programa, lançado em 2013, foi a ampliação da Central de Atendimento Ligue 180. Esta central foi implantada no ano de 2005 e, desde então, vem expandindo sua capacidade de atendimento e o escopo de atuação. Desde março de 2014 passou a funcionar não somente como um serviço que disponibiliza informações, mas também que encaminha denúncias (o que se convencionou chamar de alteração de "ligue" para "disque-denúncia"). Isto significa um importantíssimo avanço: no caso das chamadas que apresentem denúncias de violência contra as mulheres, a atendente gera um encaminhamento diretamente para o MP e para um ponto focal do sistema de segurança pública do estado da vítima – por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP). Caso se trate de uma emergência, a polícia militar já é acionada para ir até o local do crime; caso seja a notícia de um crime ocorrido, são dados os encaminhamentos para a

<sup>41.</sup> As Casas de Campo Grande, Brasília e Vitória estão com obras mais adiantadas, sendo que esta última será implantada em um imóvel já existente, que está sendo reformado. Em Fortaleza, São Paulo, Curitiba, Salvador e São Luís, as licitações já foram realizadas. As Casas de Boa Vista, Aracaju, Palmas, Porto Alegre, Maceió, Macapá e Teresina estão em fase de projeto (informações de setembro de 2014).

abertura do inquérito policial. Esta alteração relevante vem sendo implementada gradativamente: até setembro de 2014, 23 estados já estavam conectados à Central 180 com equipes para receber as denúncias encaminhadas.

Não se sabe exatamente qual o tamanho da demanda que será gerada para o disque-denúncia. Uma aproximação pode ser retirada da análise dos atendimentos atualmente realizados pela central. Nos primeiros seis meses de 2014, a Central 180 realizou 265.351 atendimentos,<sup>42</sup> dos quais 30.625 (11%) foram relatos de violência. Então, é parte deste montante que deve ser encaminhada aos serviços de segurança pública e justiça dos estados. Mesmo considerando que nem todo relato de violência deve gerar denúncia e que a viabilização do encaminhamento foi sendo gradativa, ao longo do primeiro semestre de 2014 já foram encaminhadas cerca de 15 mil denúncias pela Central 180 para os serviços estaduais de segurança pública e justiça.

Esse procedimento exige ajustes finos para funcionar a contento e não gerar falsas expectativas nas mulheres em situação de violência, nem risco no caso de situações mais graves. Além de equipes disponibilizadas para encaminhar as denúncias e os mecanismos de comunicação em funcionamento, é preciso aperfeiçoar a triagem dos casos encaminhados e a definição dos papéis da polícia e do MP ao receberem a denúncia. Diferentes situações podem ocorrer, entre elas podem-se exemplificar:

- casos de ameaça ou xingamento: não configuram ação penal privada; portanto, a atuação do poder público só pode ter início com a denúncia formal e presencial pela vítima. Desta forma, nesses casos, a "denúncia" feita junto à central não deve ser encaminhada ao estado; a atendente deve orientar a vítima a se dirigir a uma delegacia;
- casos de ação incondicionada, enquadrados na Lei Maria da Penha: para que seja dado início à ação policial a partir de uma denúncia encaminhada por meio do serviço telefônico, é necessário que haja dados básicos sobre o caso. Devem ser suficientes para que se configure a violência sofrida, de forma que a força policial possa dar início ao processo de investigação.

Adicionalmente, mesmo quando uma denúncia é corretamente encaminhada, é a polícia que deve tomar as primeiras providências e, no momento devido, encaminhar o inquérito policial ao MP. Com isso, a opção da Central 180 de encaminhar as denúncias simultaneamente para o ponto focal na segurança pública e o ponto focal no MP pode gerar um atulhamento de papéis e processos que prejudicam o

<sup>42.</sup> O mesmo caso de violência pode gerar mais de um atendimento. Um atendimento se refere a cada procedimento adotado pela atendente da central a partir de uma chamada considerada válida. Um caso de violência pode gerar um atendimento do tipo "relato" e um ou mais do tipo "encaminhamento", por exemplo. Os dados de atendimento da central referentes a 2014 estão disponíveis no portal <www.compromissoeatitude.org.br>.

correto encaminhamento dos casos. E só faria sentido em casos especiais como, por exemplo, aqueles envolvendo violência doméstica por parte de agente policial.<sup>43</sup>

Nas ocorrências de cárcere privado e tráfico de pessoas, o encaminhamento é urgente e os procedimentos já funcionavam com integração mesmo antes da Central se tornar disque-denúncia.

Ainda em 2013 foi lançado o Clique 180,<sup>44</sup> um aplicativo de celular desenvolvido em parceria com a ONU Mulheres e a Embaixada Britânica, que tem por objetivo orientar mulheres e/ou interessados no tema sobre as variadas formas de violência contra a mulher, sobre o que fazer caso seja vítima de algum tipo de violência, a rede de serviços disponível e também sobre a Lei Maria da Penha. Para cada tipo de violência há uma definição que contribui para a compreensão das mulheres das formas de violência que podem ser sofridas e é oferecido também um conjunto de orientações sobre como proceder em busca de ajuda, atendimento e reparação.<sup>45</sup>

## 3.2.3 Humanização do atendimento nos serviços de saúde

O terceiro eixo do programa Mulher, Viver sem Violência é a *humanização do atendimento nos serviços de saúde*, com ênfase nos casos de violência sexual, incluindo o aprimoramento da coleta de provas. O objetivo das ações é duplo: melhorar o atendimento, inclusive buscando reduzir a peregrinação da mulher por vários serviços, e aprimorar a coleta e guarda de material que possa servir de prova em processo judicial.

O objetivo de humanizar o atendimento pode ser avaliado por algumas características dos serviços, entre as quais: os serviços devem se localizar próximos às vítimas, ser de fácil acesso e funcionar em regime de plantão, de modo a evitar grandes deslocamentos e/ou longo tempo de espera; os profissionais devem ser capacitados para um atendimento acolhedor e eficaz; os locais devem ter privacidade e conforto. Complementarmente, do ponto de vista da produção de provas com objetivos judiciais, os vestígios devem ser coletados, armazenados e examinados de forma correta, de acordo com os protocolos adotados e de modo a minimizar a impunidade dos agressores.

As ações do programa vêm sendo desenvolvidas sobretudo pelo Ministério da Justiça (MJ) e pelo Ministério da Saúde (MS). A parceria é imprescindível,

<sup>43.</sup> Nesse caso, pode ser interessante dar conhecimento ao MP para que este possa acompanhar o andamento do caso e das investigações.

<sup>44.</sup> Ver Clique 180, disponível em: <a href="http://clique180.org.br/cms/meta">http://clique180.org.br/cms/meta</a>.

<sup>45.</sup> Constam do aplicativo: *i)* informações sobre os tipos de violência contra as mulheres, com exemplos e linguagem acessível; *ii)* um passo a passo detalhado sobre como agir e que tipo de serviço procurar em cada caso de violência; *iii)* a localização dos serviços da Rede de Atendimento e a possibilidade de traçar uma rota para chegar até eles; *iv)* a Lei Maria da Penha dividida em capítulos, para consulta; *v)* o botão para ligar diretamente para o 180; e *vi)* a ferramenta colaborativa para mapear os locais das cidades que oferecem riscos às mulheres.

tendo em vista que o atendimento às vítimas de violência sexual em geral engloba tanto o atendimento feito pela equipe de saúde quanto aquele realizado pelo perito criminal. O exame de corpo de delito é de grande importância nos casos de violência doméstica e em especial de violência sexual, mas é muito comum que sua realização revitimize as mulheres devido à inadequação dos espaços físicos e, muitas vezes, ao despreparo das equipes. O local em que as mulheres vítimas realizam os exames em geral é o mesmo local de presos, quando não de exame de cadáveres. No caso da violência sexual, é especialmente desejável que a necessidade de procedimentos médicos não revitimize e exponha a mulher, e é também particularmente importante que a coleta de vestígios seja feita de maneira correta, pois comumente configura um passo de suma importância do ponto de vista judicial.

No dia de lançamento do programa, foi assinado o Decreto nº 7.958/2013 que, entre outras determinações, prevê, no conjunto dos procedimentos realizados pelos profissionais do SUS nos casos de violência sexual, a "coleta de vestígios para, assegurada a cadeia de custódia, 46 encaminhamento à perícia oficial, com a cópia do Termo de Consentimento Informado" (Artigo 4º, inciso IV). O decreto estabelece, ainda, que a "coleta, identificação, descrição e guarda dos vestígios (...) observarão regras e diretrizes técnicas estabelecidas pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Saúde" (Artigo 4º, § 1º).

Essa norma representa uma importante inovação, pois autoriza o serviço de saúde a fazer a coleta de vestígios do crime. A regulamentação desta nova competência vem sendo negociada entre os órgãos e entre as categorias profissionais envolvidas, sobretudo médicos ginecologistas das secretarias de saúde e médicos peritos das secretarias de segurança pública.

Uma portaria interministerial está em processo de negociação, mas somente desde a publicação do referido decreto o MS já publicou três portarias destinadas a normatizar o atendimento nos serviços de atenção às pessoas vítimas de violência (Portarias nº 528, de 1º abril de 2013, e nº 485, de 1º de abril de 2014, que revogou a primeira, e Portaria SAS nº 618, de 18 de junho de 2014). A portaria de abril de 2014 inova em relação à anterior ao mencionar explicitamente os institutos médicos legais e reforçar o papel dos serviços de referência do SUS para a coleta de vestígios:

Sem prejuízo da atuação do Instituto Médico Legal (IML), os estabelecimentos de saúde poderão realizar, no âmbito dos serviços de referência dispostos no 'caput', a coleta, guarda provisória, preservação e entrega de material com vestígios de

<sup>46.</sup> A cadeia de custódia se refere ao processo de registrar o armazenamento dos vestígios de um crime, visando à garantia da rastreabilidade das evidências em um processo judicial. A "cadeia de custódia é fundamental para garantir a idoneidade e a rastreabilidade dos vestígios, com vistas a preservar a confiabilidade e a transparência da produção da prova pericial; (...) a garantia da cadeia de custódia confere aos vestígios certificação de origem e destinação e, consequentemente, atribui à prova pericial resultante de sua análise, credibilidade e robustez suficientes para propiciar sua admissão e permanência no elenco probatório" (Brasil, 2014c).

violência sexual, conforme o disposto no Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013 (Artigo 5º, § 1º).

No caso da saúde, há o Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do SUS. Em dezembro de 2014, constavam do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) 323 serviços de atenção às pessoas em situação de violência sexual em todo o Brasil.<sup>47</sup> O MS vem dando apoio aos hospitais de referência que aderem ao programa, por meio do repasse de R\$ 90 mil para a instalação de três ambientes: um destinado ao acolhimento das pessoas em situação de violência sexual, um para a coleta de vestígios e outro para a cadeia de custódia. Até setembro de 2014, 65 hospitais de referência (de um total de 97) haviam aderido a esta iniciativa.

Já o MJ publicou a Portaria SENASP nº 82/2014 (Brasil, 2014c), que estabelece diretrizes para os procedimentos referentes à cadeia de custódia de vestígios, não exclusivamente para os casos de violência sexual, mas também os abarcando.<sup>48</sup> Além dessas diretrizes, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) elegeu, em 2014, a "estruturação e fortalecimento de centrais de custódia e a institucionalização de cadeia de custódia de vestígios" (Brasil, 2014d)<sup>49</sup> como objeto dos convênios firmados com secretarias estaduais para aperfeiçoamento da atividade pericial.

Além da adequação dos espaços nos serviços de saúde e nos de perícia e da negociação acerca dos procedimentos a serem adotados para a cadeia de custódia, em 2014 o MS e o MJ, em parceria com a SPM, vêm promovendo capacitações para equipes de saúde e médicos peritos com vistas a aprimorar a coleta de provas em casos de violência sexual. Dois cursos de capacitação já foram realizados, sendo que cada um atendeu profissionais de três estados. O objetivo é capacitar todos os profissionais envolvidos nas diferentes etapas do atendimento. <sup>50</sup>

Cabe lembrar a diversidade de arranjos entre estados e, dentro de um mesmo estado, entre capital e cidades do interior. Um outro elemento deste cenário é a fragilidade da atividade pericial como característica bastante generalizada no Brasil. O objetivo é, portanto, respeitando os diferentes arranjos locais, fortalecer a perícia onde houver e, onde não houver, viabilizar e qualificar a atuação

<sup>47.</sup> A ampliação e a qualificação dos serviços e o acompanhamento do cadastramento são ações do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (III PNPM), referentes ao período de 2013 a 2015. Além destas, o plano já previa também a ação de "colaborar para implementação de estratégias que garantam a regulamentação da cadeia de custódia de material biológico, para garantir a materialidade das provas nas situações de violência sexual contra mulheres, adolescentes e crianças" (Brasil, 2013d, ação 3.6.6).

<sup>48.</sup> Ver Brasil (2014c).

<sup>49.</sup> As centrais de custódia são os locais destinados a armazenar os vestígios recolhidos. O MJ implementa, desde 2012, o programa Brasil Mais Seguro, que tem como um de seus objetivos principais a redução da impunidade por meio do aperfeiçoamento de provas. A estratégia de aprimorar os serviços de perícia se dá por meio de repasse de recursos via convênio, aquisição de equipamentos e padronização de procedimentos operacionais.

<sup>50.</sup> O curso tem como principal foco o aperfeiçoamento da anamnese, da descrição de lesão (traumatologia forense) e da coleta de vestígios biológicos que possam ser utilizados como provas.

dos profissionais de saúde para um atendimento integral, que inclua a coleta (e o armazenamento) de vestígios.

Os Institutos de Medicina Legal (IMLs) estão presentes em menos de 10% dos municípios brasileiros. É preciso lembrar que os IMLs são órgãos vinculados às secretarias de estado de segurança pública. Cada estado organiza seu serviço de polícia técnico-científica e os IMLs, distribuindo unidades territorialmente de acordo com o contingente populacional. Consta do relatório da SENASP (Brasil, 2012), com dados referentes ao ano de 2012, que havia no Brasil 381 unidades de medicina legal e 2.279 peritos médicos legistas atuando no país, sendo que mais da metade (53%) trabalhavam nas capitais.

Os hospitais de referência em atendimento a vítimas de violência sexual, apesar de tampouco se encontrarem em grande número, se somariam a essa rede para aprimorar o atendimento a essas mulheres. Viabilizar a coleta e o armazenamento de vestígios pelo serviço de saúde é importante também porque a vítima pode decidir realizar a denúncia policial tempos depois do crime ocorrido.

As iniciativas propostas encontraram resistência por parte dos médicos peritos, preocupados em salvaguardar seu campo de atuação, e dos médicos ginecologistas, receosos em relação à responsabilidade por armazenar vestígios de crimes. Contudo, nos diálogos que sucederam o lançamento do programa Mulher, Viver sem Violência, as resistências parecem ter diminuído e, finalmente, percebem-se avanços. A nova legislação, que prevê que vestígios sejam coletados nas unidades de saúde, busca sanar o problema das provas questionadas judicialmente por não terem sido coletadas por médico perito. A inadequação dos espaços tanto nos hospitais quanto nos IMLs vem sendo também enfrentada e, finalmente, investiu-se na capacitação dos profissionais envolvidos.

Pode-se dizer, portanto, que nos anos de 2013 e 2014 houve conquistas neste campo que é objeto de numerosas denúncias por parte de mulheres em situação de violência e de demandas por parte de movimentos sociais. O atendimento a vítimas de violência sexual é não raro relacionado à realização do aborto previsto em lei e, por isso, objeto de vigilância por parte de grupos religiosos, resistência por parte de médicos e avanços lentos no sistema de saúde. Se há atualmente 97 hospitais de referência para o atendimento a pessoas em situação de violência sexual, há somente 49 serviços de atenção à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei. <sup>51</sup> E já foram bastante reportadas as inúmeras dificuldades de todas as ordens encontradas pelas mulheres vítimas de violência sexual que desejam realizar um aborto legal. <sup>52</sup>

<sup>51.</sup> De acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), disponível em: <a href="http://cnes.datasus.gov.br/">http://cnes.datasus.gov.br/</a>.

<sup>52.</sup> Ver, entre outros, Pouza, Pessoa e Cortêz (2014) e Gallo (2010).

Neste campo, no ano de 2014 houve um debate caloroso em torno da publicação de uma portaria do MS que incluía a interrupção de gestação prevista em lei na tabela do SUS, estabelecendo valores para o procedimento.<sup>53</sup> Parlamentares e grupos religiosos atacaram a portaria, alardeando que configurava uma legalização do aborto no Brasil, ou uma expansão de suas possibilidades. Uma semana depois, o MS revogou a portaria alegando que os valores nela estabelecidos não haviam sido devidamente acordados com os gestores estaduais e municipais e que os impactos financeiros seriam desconhecidos. Desde então, uma nova portaria não foi publicada, o que significa que o procedimento "interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei" não consta até hoje da tabela de procedimentos, medicamentos, órteses/próteses e materiais especiais do SUS. Grupos religiosos questionam o próprio conteúdo da Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre o atendimento a pessoas em situação de violência sexual. A lei estabelece que "[o]s hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual" (Brasil, 2013a, Artigo 1º) e define os serviços que este atendimento compreende – a serem prestados por todos os hospitais integrantes da rede SUS -, tais como diagnóstico e tratamento das lesões; amparo médico, psicológico e social; facilitação do registro da ocorrência; profilaxia da gravidez; profilaxia das doenças sexualmente transmissíveis, entre outros. A lei está sendo questionada; a justificativa apresentada em um projeto de lei que visa revogá-la é a de que a lei "tem manifestamente como principal objetivo preparar o cenário político e jurídico para a completa legalização do aborto no Brasil".54

## 3.2.4 Ampliação dos centros de atendimento às mulheres em regiões de fronteira seca

O quarto eixo do programa Mulher, Viver sem Violência refere-se aos *centros de atendimento* às *mulheres em regiões de fronteira seca*. A meta inicial era chegar a dez centros em funcionamento. A concepção do centro é comparável à da Casa da Mulher Brasileira, pois busca reunir, em um mesmo espaço, serviços de justiça, segurança pública e atendimento psicossocial. Aos três centros existentes, <sup>55</sup> aos quais se destinam recursos para ampliação e adequação dos espaços, se somarão mais sete, <sup>56</sup> que devem ser construídos. O objetivo é abranger as fronteiras do Brasil com nove países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O atendimento abrange enfrentamento ao

<sup>53.</sup> Ver Brasil (2014b).

<sup>54.</sup> Ver Brasil (2013a).

<sup>55.</sup> Foz do Iguaçu (Paraná), Oiapoque (Amapá) e Pacaraima (Roraima).

<sup>56.</sup> Bonfim (Roraima), Brasiléia (Acre), Corumbá (Mato Grosso do Sul), Jaguarão (Rio Grande do Sul), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Santana do Livramento (Rio Grande do Sul) e Tabatinga (Amazonas).

tráfico de mulheres e à exploração sexual, questões sensíveis nessas regiões, além de atuação voltada para mulheres migrantes.

Até o final de 2014 todos os municípios brasileiros envolvidos na implementação dos centros já haviam realizado a adesão ao programa, com o objetivo de adequar ou construir espaços para o atendimento às mulheres nas fronteiras. Em três cidades (Bonfim-RR, Corumbá-MS e Ponta Porã-MS) os terrenos já haviam sido disponibilizados para a SPM e os projetos executivos encontravam-se em fase de finalização, já quase prontos para iniciar os processos de licitação nos municípios. Nas cidades de Santana do Livramento (RS), Jaguarão (RS), Brasiléia (AC) e Tabatinga (AM), a cessão dos terrenos ainda estava sendo negociada.

## 3.2.5 Realização de campanhas de conscientização

O quinto eixo do programa Mulher, Viver sem Violência previa a realização de *campanhas de conscientização* acerca da temática. Em 2013, deu-se continuidade à campanha *Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha*, lançada nacionalmente em agosto de 2012, que teve como estratégia a parceria com governos estaduais e com grandes empresas de capital público, privado e misto, além da veiculação de peças publicitárias nos grandes meios de comunicação. Em 2014, foi lançada a campanha "Violência contra a Mulher – Eu Ligo", com a participação de atrizes famosas e peças publicitárias em diferentes formatos, como vídeos, áudios, cartazes e *banners*, que contou com a parceria do Ministério das Cidades (MCid) e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR).<sup>57</sup>

# 3.2.6 Disponibilização de unidades móveis de atendimento às mulheres do campo, floresta e águas

O sexto e último eixo do programa foi um compromisso assumido por ocasião da Marcha das Margaridas de 2011. Trata-se da disponibilização de *unidades móveis de atendimento* às mulheres de áreas de campo, floresta e águas. São 54 ônibus – dois para cada UF – adaptados para assistência, atendimento, encaminhamentos legais, realização de palestras e esclarecimentos sobre a Lei Maria da Penha.

Trata-se do atendimento a uma demanda antiga da parte dos movimentos de mulheres do campo, pois a violência doméstica aparece como um problema de grande relevância nessas áreas e o acesso à informação e a serviços de atendimento é historicamente muito precário. Como aponta o relatório da pesquisa Marcha das margaridas: perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta,

<sup>57.</sup> Ver Campanha... (2014).

Considerando as condições em que vivem as mulheres rurais, com pouco acesso a serviços e informações e relativo isolamento, é de se esperar que a exposição delas a tais riscos [violência doméstica, estupro, exploração sexual] seja agravada. Além disso, se o enfrentamento da violência contra as mulheres já é difícil nas cidades, onde instituições públicas e privadas podem ser acionadas para cuidados, abrigos e proteções, para as mulheres do campo e da floresta esses caminhos praticamente não existem (Ipea, 2013, p. 41).

Em 2007, havia sido criado o Fórum Nacional Permanente de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, composto por representantes das principais organizações de mulheres rurais e de ministérios do governo federal. A partir de 2013 vêm sendo instalados os fóruns estaduais, com o objetivo de acompanhar a implementação da política e, em especial, atuar no planejamento do atendimento nas unidades móveis. Os ônibus foram integralmente financiados pela SPM58 e entregues aos governos estaduais, que devem organizar a prestação de serviços, disponibilizando profissionais e realizando a manutenção dos veículos após o primeiro ano de funcionamento, pois para este período foram também repassados recursos pela secretaria, em um total de R\$ 10 milhões para todos os estados. O objetivo é garantir o atendimento social, psicológico e jurídico às mulheres residentes de áreas remotas e distantes dos centros urbanos. Para tanto, é de especial relevância a articulação dos governos estaduais com os movimentos sociais e com as prefeituras, para que o serviço móvel de fato consiga chegar aos locais onde se mostra mais necessário. Um total de 53 unidades móveis foram entregues em 24 estados do país,59 estimando-se que, até setembro de 2014, 16 mil mulheres tenham sido atendidas nessas unidades. 60

A principal crítica à iniciativa está justamente no fato de que o serviço não é permanente e pode não estar disponível no momento de maior necessidade de uma mulher em situação de violência. Além disso, quando se torna disponível, isto é, quando chega à localidade, ganha muita visibilidade, o que pode intimidar mulheres que temem denunciar seus agressores. Trata-se, portanto, de um dilema importante para a política pública: manter serviços fixos que garantam uma ampla cobertura em áreas longínquas e de baixa densidade populacional parece inviável, mas seguir deixando milhares de mulheres desprotegidas e com acesso falho a serviços fundamentais tampouco parece aceitável.

<sup>58.</sup> Cada veículo teve um custo de R\$ 550 mil. É equipado com "duas salas de atendimento, *netbooks* com roteador e pontos de internet, impressoras multifuncionais (digitalização de documentos e fotocópias), geradores de energia, ar-condicionado, projetor externo para telão, toldo, 50 cadeiras, copa e banheiro adaptados para a acessibilidade de pessoas com deficiência". Para mais informações, ver SPM, disponível em: <www.spm.gov.br>.

<sup>59.</sup> Algumas unidades móveis, apesar de entregues, ainda encontravam-se, em dezembro de 2014, em fase de implantação para início das atividades. Conforme levantamento realizado pela SPM, estas unidades correspondiam a um total de dez, distribuídas por sete UFs.

<sup>60.</sup> Ver Unidades... (2015).

Em uma avaliação mais ampla da política, é possível afirmar que o novo programa de enfrentamento da violência contra as mulheres capitaneado pela SPM confirma a priorização desta temática pela secretaria e reflete a construção paulatina da política, baseada em avaliações das ações implementadas e percepções de seus erros e acertos. Com isso, algumas iniciativas e estratégias são mantidas e novas passam a ser implementadas, o que pode ser lido tanto do ponto de vista da busca pelo aperfeiçoamento da ação governamental quanto do ponto de vista da descontinuidade de algumas atuações. Infelizmente, a imensa complexidade da questão, aliada à inexistência de dados adequados, não permite que as políticas sejam avaliadas em seu impacto final sobre a vida das mulheres a quem são dirigidas.

## 3.3 Execução orçamentária da SPM em 2013

O ano de 2013 foi o segundo período de execução orçamentária no novo modelo de planejamento e orçamento definido com o lançamento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Tal como apresentado de forma detalhada na edição anterior deste periódico, as políticas desenvolvidas pela SPM passaram a ser agregadas em um único programa temático, "Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento da violência", e em um outro específico de gestão, "Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres". Entre 2012 e 2013, porém, houve alterações importantes nas ações orçamentárias da secretaria, tal como se pode observar no quadro 1. Estas mudanças foram resultado de ajustes realizados na programação orçamentária de todo o governo federal após o primeiro ano de execução do novo PPA, entre os quais se destaca a criação dos Planos Orçamentários (POs) internos, os quais serão detalhados a seguir.

Diante desse cenário, em 2013 houve a supressão de ações temáticas orçamentárias, simplificando-se o orçamento da SPM, que passou a contar com apenas cinco ações, frente às treze existentes em 2012. No quadro 1 pode-se identificar que houve a aglutinação das ações ligadas à violência em uma específica, chamada "atendimento às mulheres em situação de violência", bem como o englobamento de diversas ações relacionadas aos direitos em uma única ação chamada "promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres". Foram mantidas ainda ações específicas para a central de atendimento à mulher, para o incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres e para a publicidade de utilidade pública.

QUADRO 1
Brasil: ações orçamentárias da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012 e 2013)

Ações 2012	Ações 2013
Ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência.	-
Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres.	-

(Continua)

#### (Continuação)

Ações 2012	Ações 2013
Central de atendimento à mulher – Ligue 180.	Central de atendimento à mulher – Ligue 180.
Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres.	-
	Atendimento às mulheres em situação de violência.
Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão.	-
	Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres.
Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.	-
Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais.	-
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres.	Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres.
Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão.	-
Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos da mulher.	-
Publicidade de utilidade pública.	Publicidade de utilidade pública.
Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres.	-
Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres.	-

Fonte: Planos Plurianuais 2008, 2011 e 2015 e Orçamento Federal 2012-2015. Elaboração: Disoc/Ipea.

Muito embora a nova metodologia do PPA se proponha desenhar com mais clareza as diretrizes e a tornar mais bem definidos seus objetivos e metas, a ação orçamentária passa a ter descritivo mais genérico e de difícil associação às atividades realizadas. A Lei Orçamentária Anual (LOA), neste novo contexto, passou também por alterações significativas. Anteriormente, a LOA previa determinado recurso vinculado a cada uma das ações orçamentárias, e estas eram o único instrumento de implementação e monitoramento da execução. A partir de 2013 acrescentou-se um novo elemento à lei, o chamado Plano Orçamentário (PO):

Plano Orçamentário (PO): PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto (Brasil, 2013c, p. 43).

Ainda que o PO esteja vinculado às ações, ele resulta do desdobramento destas em um produto específico, seja em função intermediária (*meio* ou *etapa* por intermédio dos quais a referida ação poderá ser alcançada), seja para acompanhamento intensivo, de modo que uma ação pode conter vários POs com recursos determinados. Os POs funcionam, portanto, como planos gerenciais, e é na associação de recursos aos POs que se torna possível identificar, em maior

nível de detalhamento e concretude, como o orçamento tem sido distribuído e executado. Assim, o PO identifica a distribuição dos recursos de uma determinada ação no detalhe de seu desdobramento. O produto ou bem ao qual ele se refere, contudo, pode ser aglutinado ao de um outro PO, desde que seja referente à mesma ação. Pode-se citar como exemplo a ação prevista para 2013 de promoção de políticas de igualdade e de direitos da mulher, na qual há um conjunto de oito atividades identificadas em POs, entre os quais um, de número 0001, é destinado à produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas e outro, de número 0004, à incorporação de gênero nas políticas públicas. Considerando, hipoteticamente, que estas duas atividades possam ser complementares, na medida em que seja necessária a elaboração de um estudo que proponha mecanismos de incorporação de gênero nas políticas, elas podem ser eventualmente agregadas em um único PO para que sejam executadas conjuntamente.

A execução orçamentária via PO confere, certamente, mais flexibilidade aos órgãos, uma vez que os procedimentos de alteração de recursos nos POs são bem mais facilitados do que aqueles constantes nas LOAs, que exigiam até mesmo remessa ao Congresso Nacional para aprovação. O quadro 2 apresenta o fluxo de elaboração e implementação dos recursos orçamentários, nos quais destacam-se os pontos 7.1 e 8.1, que evidenciam que o PO pode ser alterado de forma mais simplificada, mediante submissão, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de justificativa do órgão responsável ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Uma vez analisada e aceita a justificativa, o recurso fica disponível para realocação de um PO para outro, desde que dentro da mesma ação específica, mantendo, portanto, sua adequação às iniciativas e objetivos de referência.

QUADRO 2 Fluxograma de elaboração e implementação dos Planos Orçamentários

Formulação e apresentação do PPA pelo Executivo.	2) Aprovação do PPA pelo Legislativo.	3) Apresentação da LDO com metas e prioridades pelo Executivo.	4) Aprovação da LDO pelo Legislativo.
5) Elaboração da LOA pelo Executivo.	6) Análise e aprovação da LOA pelo Legislativo.	7) Efetivação das ações pelo Executivo.  7.1) Alteração no PO via SIOP.	8) Monitoramento e avaliação das ações pelo Executivo.  8.1) Análise e aprovação de alterações dos POs.

Fonte: Brasil (2013c) e Inesc (2006). Elaboração: Disoc/Ipea.

Objetivou-se, assim, que, com diretrizes claras, o poder Executivo passasse a ter maior maleabilidade no cumprimento dos objetivos e metas, adequando a alocação dos recursos de planos orçamentários que compõem uma mesma ação, de modo que sejam dialogadas com o contexto de execução, bem como incorporando

547

indicações da sociedade observadas nos espaços de discussão e participação social, tais como conselhos, conferências, grupos de trabalho etc.

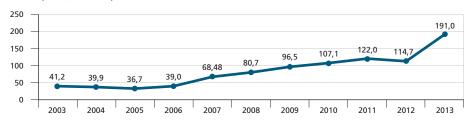
Contudo, o monitoramento e a avaliação de ações específicas por parte da sociedade civil, tal qual podiam ser realizados no antigo modelo de PPA, tornam-se de difícil identificação, uma vez que a LOA é divulgada apenas com as ações orçamentárias agregadas, cabendo em cada uma delas um conjunto muito mais amplo de atividades, sendo difícil saber exatamente o que é executado em cada rubrica. Os POs não estão disponibilizados de imediato à sociedade nos sistemas de monitoramento da execução orçamentária. Ademais, os recursos são designados para o cumprimento de uma ação orçamentária determinada, e a elas é associado um conjunto de "produtos" identificados pelos POs cuja execução pode se dar plenamente, podendo haver remanejamento dos valores dos POs entre si, bem como os POs podem ser suprimidos de modo que se cumpra o referido objetivo daquela ação orçamentária sem que todas as suas etapas sejam igualmente executadas.

Tendo esse novo modelo de planejamento e orçamento como pano de fundo, cabe destacar que a execução de políticas para mulheres pela SPM no âmbito federal completou um ciclo de dez anos, em 2013, retomando-se a trajetória contínua de crescimento orçamentário que havia sido interrompida em 2012, quando se verificou queda neste valor. Em 2013, o orçamento da SPM atingiu R\$ 191 milhões, seu mais alto valor na história, bem como o maior crescimento entre um ano e outro (76,7%). Importante ressaltar que R\$ 118 milhões, ou 63% do total do orçamento de 2013, são oriundos de emendas parlamentares, conquistadas após atuação do Executivo e do Legislativo no processo de aprovação do orçamento. O governo federal havia destinado à SPM reduzidos R\$ 68 milhões em sua proposta de LOA, valor muito inferior aos patamares anteriores, evidenciando, de forma contraditória, pouca valorização e prioridade ao tema. Diante deste quadro, a SPM tentou negociar uma expansão de seu orçamento junto ao Ministério do Planejamento, que só se efetivou no Congresso Nacional por meio de uma emenda do relator do orçamento no valor de R\$ 12 milhões. A este movimento, somou-se o esforço da Bancada Feminina do Congresso Nacional e dos movimentos feministas que contribuíram decisivamente para a ampliação do orçamento da secretaria por meio de emendas de comissão da ordem de R\$ 70 milhões e emendas individuais no valor de R\$ 38 milhões. É importante destacar que, historicamente, o movimento feminista e de mulheres tem conseguido, no processo de negociação de emendas, ampliar substantivamente o orçamento da SPM, apesar das dificuldades cada vez maiores para sua atuação no espaço do Congresso Nacional.

No gráfico 5 se observa a evolução orçamentária ano a ano da SPM, sendo possível perceber que os limites autorizados para movimentação e empenho até 2006 tiveram relativa estabilidade e, em seguida, apresentaram tendência sustentada de

crescimento, à exceção do ano de 2012, no qual se observou uma pequena retração. Estes aumentos foram mais significativos em 2007, quando o orçamento subiu em 75,3% – passando de R\$ 36,7 milhões, em 2006, para R\$ 64,4 milhões, em 2007 – e em 2013, quando este valor cresceu de R\$ 108,04 milhões para R\$ 191 milhões, representando uma ampliação de 76,7%.

GRÁFICO 5
Orçamento autorizado da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003-2013)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi/STN e SPM. Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) anual médio de 2013.

Considerando-se os valores destinados à manutenção da SPM,<sup>61</sup> o montante autorizado para o exercício de 2013 foi de R\$ 208 milhões, sendo que 93,4% deste valor direcionaram-se para o programa temático e 6,6% para o programa de gestão. Entre as ações programáticas, a de *atendimento às mulheres em situação de violência* foi a que recebeu a maior parcela dos recursos (61,8%), seguida pela de *promoção de políticas de igualdade e diretos das mulheres*, com destinação de 21,8%. Assim como já vinha se observando nos anos anteriores há, nitidamente, uma priorização de recursos para ações ligadas ao enfrentamento da violência (tabela 2).

TABELA 2 Execução orçamentária da SPM (2013) (Em R\$)

Programas e ações	Dotação inicial (A)				Liquidado	Nível de execução(%)
,		(B)	(%)	(C)	(D = C / B)	
Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento da violência	176.351.250	190.986.250	93,4	135.160.636	70,8	
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	38.488.750	31.723.750	20,4	20.783.788	65,5	
					(C+!)	

(Continua)

<sup>61.</sup> Inclui pagamento de pessoal, auxílios-alimentação, transporte e pré-escolar, assistência médica e odontológica, administração da unidade e contribuição da União, autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.

(Continuação)

Programas e ações	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)		Liquidado	Nível de execução(%)
	(A)	(B)	(%) (C) (D = 0	(D = C / B)	
Atendimento às mulheres em situação de violência	108.920.000	124.920.000	57,7	89.114.951	71,3
Publicidade de utilidade pública	4.500.000	4.500.000	2,4	4.499.049	99,9
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	8.000.000	10.400.000	4,2	5.768.671	55,5
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	16.442.500	19.442.500	8,7	14.994.177	77,1
Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	12.490.267	17.569.472	6,6	15.979.618	90,9
Total	188.841.517	208.555.722	100,0	151.140.254	72,5

Fonte: Siafi/STN e SPM. Elaboração: Disoc/Ipea.

O programa temático de políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência, estruturado em cinco grandes ações, teve 71% dos recursos gastos, no maior montante já liberado para execução da SPM desde sua criação, em 2003. Se, por um lado, a execução é ainda limitada, por outro é preciso reconhecer que, diante de um quadro de ausência completa de planejamento para o ano de 2013 (tal como apontado anteriormente), uma execução de 71% pode até ser considerada satisfatória. O Relatório de Gestão divulgado pela SPM (Brasil, 2014a) deixa claro que este programa teve sua execução alterada ao longo de 2013, em função do lançamento do programa Mulher, Viver sem Violência, "que direcionou a prioridade para a sua implementação, contemplando, aproximadamente, 70% dos valores alocados e empenhados no programa" tal como pode-se ver na ação atendimento às mulheres em situação de violência (Brasil, 2014a, p. 14). Ainda que este tenha sido um elemento a dificultar a execução do orçamento da SPM em 2013, é preciso lembrar que a secretaria enfrenta um problema contínuo de capacidade de gestão do seu gasto, evidenciado pela permanência de problemas que dificultam a execução dos recursos ao longo do ano. Questões como a demora na formalização de convênios, a inadimplência dos parceiros, o elevado nível de restos a pagar de anos anteriores, o contingenciamento, a existência de equipe insuficiente são fatores que, ano após ano, seguem impactando negativamente a ação do órgão.

Importante destacar, também, que a dotação orçamentária para a ação *atendimento às mulheres em situação de violência*, na qual se situa o programa Mulher, Viver sem Violência, foi, em 2013, recepcionada no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), conforme disposto na Portaria nº 110, de 30 de agosto de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com isso, a ação torna-se prioritária no processo de execução orçamentária, sendo dotada de mais flexibilidade

e agilidade para execução dos valores orçamentários e financeiros e estando livre de limitações impostas, por exemplo, pelo contingenciamento de recursos. Além disso, há, sem dúvidas, um ganho político ao se incorporar uma ação em um programa central do governo federal, em especial por estar relacionada a tema tradicionalmente não priorizado na esfera governamental.

Em outubro de 2013, por meio da Lei nº 12.685/2013, a SPM foi autorizada a contratar, por meio de dispensa de licitação, o Banco do Brasil para atuar na

gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento à mulher em situação de violência. Nesse sentido, foi firmado o Contrato 15/2013 (...) onde concentrava-se a implementação da Casa da Mulher Brasileira, principal equipamento do programa Mulher Viver sem Violência (Brasil, 2014a, p. 45).

Isso significa, portanto, que a construção das Casas em todo o país, que deve se dar de maneira direta pela SPM e não via convênios com governos estaduais/municipais – algo completamente novo para a secretaria –, está agora sob responsabilidade do Banco do Brasil, que recebeu os recursos da SPM para que, a partir de sua experiência e *expertise* com projetos desta natureza, pudesse garantir sua execução. Vale destacar que cabe ao banco apenas a execução da parte física da obra, permanecendo como atribuição da SPM e dos governos estaduais a gestão efetiva do programa, a articulação com os serviços, a alocação de profissionais para atendimento, a garantia de atendimento integral e humanizado, entre outras questões desta natureza.

Ao se olhar mais detidamente para cada uma das ações do programa, contudo, pode-se ver que o grau de execução se deu de forma distinta. Enquanto a ação padronizada *publicidade de utilidade pública* recebeu apenas 2,4% e obteve o maior êxito na execução das ações (99%), a *Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180* obteve o menor desempenho na efetivação de suas ações, com apenas 55% de execução, valendo a pena destacar ser essa uma ação prioritária e de execução direta da SPM. A baixa execução do orçamento da central está associada, conforme a própria SPM aponta, à solicitação de um crédito adicional de R\$ 2,4 milhões para a realização de licitação de empresa para ampliar o serviço no Brasil e no exterior e para transformá-lo em um disque-denúncia, a qual, no entanto, não foi realizada em 2013.

É importante, por fim, ressaltar que o orçamento indicado na dotação inicial ou mesmo no autorizado, tal como apresentado na tabela 2, não significa disponibilidade imediata do referido recurso financeiro, havendo a figura do contingenciamento. Assim, muito embora a LOA defina um teto a ser gasto com determinada política, o recurso financeiro correspondente vai sendo disponibilizado

para os respectivos órgãos de execução gradualmente ao longo do ano, conforme a receita federal arrecada os recursos e conforme os órgãos executam o financeiro já disponibilizado. Ese, por um lado, os mecanismos de gestão financeira parecem criar barreiras à execução plena das ações orçamentárias programadas, por outro o contingenciamento é uma garantia de disponibilidade financeira, bem como de capacidade de execução de cada órgão. Assim, se fossem considerados apenas os recursos efetivamente liberados para a SPM em 2013, a execução orçamentária do órgão seria de cerca de 95%, valor muito superior aos 72% considerados quando se analisa o orçamento autorizado para a secretaria (LOA mais créditos).

De modo geral, a execução dos recursos destinados às políticas para as mulheres junto a SPM tem sido a cada ano mais desafiadora, dada a complexidade própria de uma política transversal que cresceu tanto politicamente quanto em termos orçamentários ao longo dos dez anos de sua implementação. Enquanto o montante de 2013 quase dobrou em relação a 2012, a execução caiu em relação aos anos anteriores.

#### **4 DESAFIOS**

Os últimos doze anos marcaram um novo momento no campo das políticas para as mulheres no Brasil. A criação da SPM e as conquistas daí decorrentes, como a aprovação da Lei Maria da Penha, da proposta de emenda constitucional (PEC) das domésticas, a criação da Central de Atendimento à Mulher e a ampliação da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, representam uma resposta do governo a demandas histórias dos movimentos feministas e de mulheres do país.

No entanto, mais de uma década depois da institucionalização do tema na esfera do Estado, os desafios permanecem pouco alterados. Tais desafios podem ser entendidos, no contexto atual, a partir de uma divisão em dois grandes grupos: desafios administrativos e de gestão e desafios ideológicos, políticos e culturais.

A SPM foi instituída, em 2003, com o objetivo de promover a incorporação, em todo o governo, da perspectiva de gênero e/ou das necessidades e especificidades das mulheres nas mais diversas políticas públicas implementadas. Para dar conta desta missão, a secretaria adotou algumas estratégias, entre as quais se destacaram a atuação, por meio de articulação política junto aos ministérios setoriais, de modo que estes pudessem perceber como a questão de gênero era relevante e necessária

<sup>62.</sup> De modo mais detalhado, o fluxo segue da seguinte maneira: uma vez definida a ação a ser executada, o administrativo deve reservar, do orçamento previsto, o valor correspondente, e indicar o percentual que poderá ser imediatamente liquidado, planejando os periodos subsequentes nos quais o restante poderá ser paulatinamente liquidado. Nesse sentido, o valor da reserva fica comprometido e novas reservas não poderão ser feitas até que haja mais recursos financeiros disponíveis. Por esta razão, o órgão executor deve planejar a realização de suas ações ao longo do ano, prevendo liquidação parcial dos recursos de modo a garantir que haja "em conta" recursos financeiros suficientes para o pagamento das atividades realizadas.

ao seu trabalho cotidiano, e o desenvolvimento de iniciativas-piloto ou exemplares, a partir das quais a SPM procurava demonstrar diferentes possibilidades de intervenção pública no tema. Para além destas questões, a secretaria assumiu também a coordenação das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, ainda que sua execução fosse de responsabilidade compartilhada entre os órgãos.

Considerando a missão e o escasso orçamento da secretaria, as iniciativas implementadas — à exceção daquelas na área de violência — eram de alcance limitado e beneficiavam um pequeno número de mulheres. Esperava-se que, ao longo dos anos, os órgãos responsáveis pela implementação das políticas setoriais incorporassem a responsabilidade pela execução das ações, desobrigando a SPM da realização destes projetos, e ampliassem suas possibilidades de atuação. Uma década depois, porém, os avanços são limitados neste campo. Ainda que os órgãos estejam mais sensibilizados para a temática — quinze inclusive já contam com mecanismos de gênero 63 em sua estrutura —, boa parte dos programas e das ações desenvolvidos para as mulheres continuam tendo um caráter experimental, com um conjunto restrito de beneficiárias, incapazes de alterar, de forma efetiva, a realidade das mulheres no país e com recursos — de toda ordem — ainda muito escassos.

A transversalização da perspectiva de gênero permanece muito mais como um grande princípio orientador da atuação governamental do que como um elemento de planejamento e gestão da política na prática. Em verdade, a falta de compreensão do que venha a ser o tema no órgão e a guetização do assunto em pequenos espaços – ou até mesmo em um restrito grupo de pessoas –<sup>64</sup> dentro de cada ministério ou instituição contribuem para este cenário. Ainda que esta não seja uma realidade exclusiva do Brasil – a ideia de transversalização já vem sendo criticada em outros países –,<sup>65</sup> é possível dizer que, mais de dez anos após a SPM ser criada, o país alcançou êxito limitado no que se refere à incorporação da temática de gênero e/ou mulheres de forma sustentada e efetiva no governo federal.

<sup>63.</sup> A SPM contabiliza os seguintes órgãos: Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Fundação Nacional do Índio; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério das Comunicações (MC); Ipea; Ministério da Defesa (MD); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Saúde (MS); Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. 64. Não é incomum que haja uma personalização do acompanhamento das políticas para mulheres nos órgãos setoriais. Como consequência desta falta de institucionalização da temática, qualquer mudança de quadros que atinja este grupo de pessoas responsáveis pela política de gênero e/ou mulheres pode provocar uma descontinuidade nas ações do órgão relacionadas ao tema.

<sup>65.</sup> Em especial, no que se refere às capacidades de gerar o desenvolvimento de políticas efetivas para transformar a vida das mulheres e não de se tornar um conceito diluído, despolitizado e pouco objetivo. "(...) quanto mais o gênero é transversalizado, menos encontramos políticas efetivas de equidade de gênero nos espaços e documentos principais de formulação de políticas" (Cornwall, Harrison e Whitehead, 2013, p. 3). Há um entendimento de que o conceito tem adotado um caráter cada vez mais burocrático e tecnocrático e menos político. Como destacam Costa e Sardenberg (2008, p. 107) "[transversalização] trata-se de uma instância de estratégia política, que exige, como elemento fundamental, a construção de uma vontade política".

Em especial no campo da violência, cuja coordenação e boa parte da execução tem ficado a cargo da SPM, os desafios incluem ainda a necessidade de uma atuação intersetorial, que garanta que os diferentes órgãos implementadores da política no âmbito federal, bem como os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito local, atuem em rede, coordenados e articulados, de modo a ofertar um atendimento integral e humanizado às mulheres que destas políticas necessitem. Um desafio bastante atual refere-se à implementação do novo programa Mulher, Viver sem Violência, cujas novidades – em termos estratégicos e de gestão – não podem obscurecer as ações que já vinham sendo implementadas ao longo dos últimos anos. O desafio é garantir que o programa seja efetivado sem, contudo, abrir mão da interiorização e ampliação dos serviços da rede de atendimento às mulheres, bem como da capacitação dos profissionais que atuam nos serviços especializados e também naqueles não especializados para atendimento às mulheres, <sup>66</sup> os quais, espera-se, não serão substituídos pela Casa da Mulher Brasileira. Além disso, a própria gestão da Casa constitui-se em um grande desafio para a SPM, uma vez que irá envolver uma articulação vertical - entre União, estados e, em menor medida, municípios - e uma articulação horizontal – entre diferentes setores tanto no nível federal, quanto local.

Já o segundo grande grupo de desafios à política desenvolvida para as mulheres e para a igualdade de gênero diz respeito às limitações impostas por questões de natureza moral, ideológica ou culturais. Considerando-se o cenário de recrudescimento do conservadorismo e da violência que marcam a sociedade brasileira, é preciso ter em mente que boa parte dos temas que impactam direta e decisivamente a vida das mulheres no país – e que são questões centrais defendidas pelos movimentos feminista e de mulheres – tende a sofrer ainda mais restrições nos campos da política pública, do legislativo e do judiciário. Pautas relacionadas com a autonomia do corpo feminino, tais como a descriminalização e/ou legalização do aborto e a violência obstétrica, têm tido seu debate impossibilitado por concepções religiosas ou por valores que colocam em espaços externos à mulher as possibilidades de decisão sobre os rumos de sua vida.

A permanência de fortes ranços machistas, sexistas e homofóbicos na sociedade brasileira cria obstáculos à construção de novos cenários, por exemplo, no campo da violência contra as mulheres e da divisão sexual do trabalho. Tal como já apontado neste texto, a violência contra as mulheres ainda é tolerada socialmente, existindo situações em que é aceita, compreendida ou mesmo não reconhecida. O espaço doméstico segue sendo entendido, por boa parte da sociedade, como interditado à ação do Estado e, assim, a intervenção estatal em conflitos entre

<sup>66.</sup> Os serviços não especializados são aqueles que não se direcionam exclusiva ou majoritariamente ao atendimento de mulheres em situação de violência, mas que, por conta de sua missão e pela inexistência de uma rede maior de serviços especializados, atendem mulheres nesta condição. Incluem, por exemplo, os Centros de Referência de Assistência Social, as Delegacias Comuns de Polícia Civil e as Defensorias Públicas.

parceiros (ou no caso da violência na infância, a exemplo da "lei da palmada") é ainda motivo de grande discussão.

A construção de um novo contrato social, a respeito das responsabilidades pelos trabalhos domésticos e de cuidados, é, neste contexto, uma utopia ainda distante. Enquanto as mulheres avançam cada vez mais para áreas nas quais, historicamente, não houve espaço para elas, o trabalho doméstico e de cuidados segue sendo uma responsabilidade imposta muito mais a elas do que aos homens, e muito mais às famílias do que ao Estado. A ideia de que cuidar é uma característica natural às mulheres é ainda fortemente difundida em sociedade e utilizada como justificativa para eximir os homens – neste marco, incapazes de realizar um trabalho tão bom quanto as mulheres – de um papel mais ativo neste campo. No mesmo sentido, o Estado brasileiro conta com a existência nas famílias de mulheres (mais especificamente, de mães) que possam realizar os cuidados e a reprodução social e que possam assegurar o sucesso de iniciativas como o Programa Bolsa-Família e o Programa Melhor em Casa, por exemplo. Em um cenário de redução do trabalho doméstico remunerado, rediscutir a divisão do trabalho de cuidados entre Estado e famílias e entre homens e mulheres é urgente para que se possa avançar rumo a uma sociedade com maior igualdade de gênero e autonomia das mulheres.

#### REFERÊNCIAS

ANTONIO, Gabriel Henrique Burnatelli de; LAHUERTA, Milton. O neopentecostalismo e os dilemas da modernidade periférica sob o signo do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, maio/ago. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/wF9Ztc">http://goo.gl/wF9Ztc</a>.

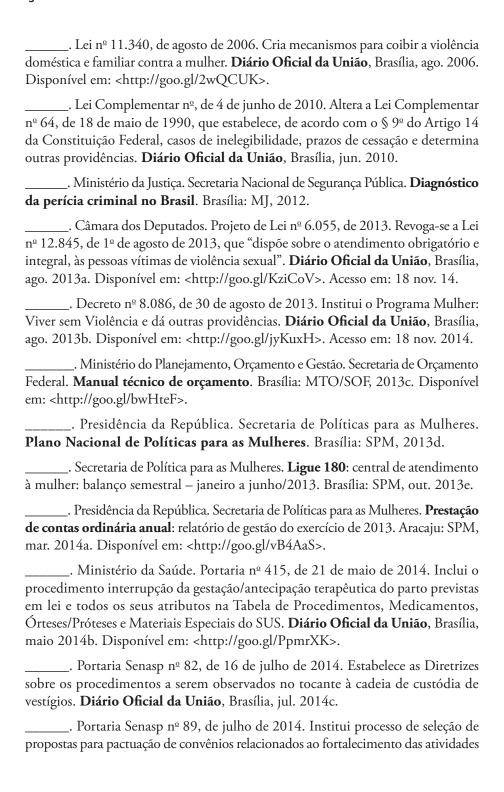
BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3. Disponível em: <a href="http://goo.gl/Xt0rOp">http://goo.gl/Xt0rOp</a>>.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

BRAMATTI, Daniel; TOLEDO, José Roberto. O material jornalístico produzido pelo Estadão é protegido por lei. **Estadão**, 4 set. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/A1a2g8">http://goo.gl/A1a2g8</a>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <a href="http://goo.gl/Do79PY">http://goo.gl/Do79PY</a>>.

Igualdade de Gênero 555



de perícia criminal oficial dos estados e do Distrito Federal. Brasília, jul. 2014d. Disponível em <a href="http://goo.gl/JDNssQ">http://goo.gl/JDNssQ</a>>.

CAMPANHA "Eu ligo" e aplicativo "Clique 180" incentivam denúncias. **Portal Brasil**, 22 maio 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/GaARwD">http://goo.gl/GaARwD</a>>.

CARDIA, Nancy (Coord.). **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violação de direitos humanos e violência**: um estudo em 11 capitais de estado. São Paulo: Nevusp, 2012. Disponível em: <a href="http://goo.gl/0ny4Gp">http://goo.gl/0ny4Gp</a>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres negras, violência e pobreza. *In*: SPM – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher (Plano Nacional)**: diálogos sobre a violência doméstica e de gênero – construindo políticas para as mulheres. Brasília: SPM, 2003. Disponível em: <a href="http://goo.gl/kOuwvE">http://goo.gl/kOuwvE</a>>.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar). (Nota técnica, n. 11). Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/w2vZJI">http://goo.gl/w2vZJI</a>. Acesso em: 15 set. 2014.

CHAUÍ, Marilena. Uma nova classe trabalhadora. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Editora Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 123-134.

CORNWALL, Andréa; HARRISON, Elizabeth; WHITEHEAD, Ann. Introdução: reposicionando feminismos em gênero e desenvolvimento. **Revista Feminismos**, Salvador, n. 1, jan.-abr. 2013. Disponível em: <a href="http://goo.gl/LzZcwn">http://goo.gl/LzZcwn</a>>.

COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **Ser Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: legislatura 2011-2015. Brasília: Diap, dez. 2010. (Série Estudos Políticos, a. 5). Disponível em: <a href="http://goo.gl/h0sJmW">http://goo.gl/h0sJmW</a>.

DIAS, Maria Berenice. A ética na jurisdição de família. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, n. 9, jan./jun. 2007. Disponível em: <a href="http://goo.gl/rX4e3k">http://goo.gl/rX4e3k</a>. Acesso em: 10 out. 2014.

FAMÍLIA fica ainda mais importante para brasileiros. **DataFolha**, 10 dez. 2008. Disponível em: <a href="http://goo.gl/rBya7m">http://goo.gl/rBya7m</a>.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2013**. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <a href="http://goo.gl/4798Hu">http://goo.gl/4798Hu</a>. Acesso em: 16 out. 2014.

GALLO, Paula. **O aborto dos outros**. [S.l.]: A.H.F., 7 nov. 2010. Disponível em: <a href="http://goo.gl/gxhsDb">http://goo.gl/gxhsDb</a>>.

GIACOMINI, Sônia Maria. **A alma da festa**: família, etnicidade e projetos num clube social da Zona Norte do Rio de Janeiro – o Renascença Clube. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; IUPERJ, 2006. Disponível em: <a href="http://goo.gl/uBxHS2">http://goo.gl/uBxHS2</a>>.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOOKS, Bell. **Ain't I a woman**: black women and feminism. London; Winchester: Pluto Press, 1990.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O orçamento público ao seu alcance**. Brasília: INESC, 2006.

INSTITUTO AVON; DATAPOPULAR. Percepções dos homens sobre violência doméstica contra a mulher. São Paulo: Instituto Avon/DataPopular, 2013. Disponível em: <a href="http://goo.gl/QhmwFx">http://goo.gl/QhmwFx</a>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <a href="http://goo.gl/HtDpMh">http://goo.gl/HtDpMh</a>>.

\_\_\_\_\_. **Sistema de indicadores de percepção social**: tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/5FDSCj">http://goo.gl/5FDSCj</a>.

JUSTIÇA reduz para R\$ 5 mil indenização por fotos íntimas divulgadas. **O tempo**, Belo Horizonte, 10 jul. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/iGS60l">http://goo.gl/iGS60l</a>>.

KRIEGER, Dom Murilo. A teoria do gênero. **CNBB**, 15 set. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/V7uVKp">http://goo.gl/V7uVKp</a>>. Acesso em: 25 set. 2014.

LIONÇO, Tatiana. Ideologia de gênero: a emergência de uma teoria religiosa sobre os riscos da democracia sexual. **Portal Fórum**, 27 set. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/uldf9Q">http://goo.gl/uldf9Q</a>>. Acesso em: 25 set. 2014.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Religião, cultura e política. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 29-56, 2012. Disponível em: <a href="http://goo.gl/IbMgnO">http://goo.gl/IbMgnO</a>>. Acesso em: 10 set. 2014.

NOVAES, Regina Reyes. A divina política: notas sobre as relações delicadas entre religião e política. **Revista USP**, São Paulo, n. 49, p. 60-81, mar./maio 2001. Disponível em: <a href="http://goo.gl/1RelO0">http://goo.gl/1RelO0</a>>.

PAIVA, Natália. Grande doador ignora candidatos negros e mulheres. **Transparência Brasil**, set. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/ZbWT80">http://goo.gl/ZbWT80</a>. Acesso em: 10 set. 2014.

PAULA, Marilene de. A nova classe trabalhadora e o neopentecostalismo. *In*: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A nova classe média no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung, 2013. p. 124-135. Disponível em: <a href="http://goo.gl/oMQQVp">http://goo.gl/oMQQVp</a>>. Acesso em: 10 set. 2014.

POUZA, Anna Beatriz; PESSOA, Gabriela Sá; CORTÊZ, Natacha. Dor em dobro. **Reportagem Pública**, 29 maio 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/GRs1ll">http://goo.gl/GRs1ll</a>.

QUARENTA e oito porcento dos brasileiros se identificam com os valores ideológicos de direita. **DataFolha**, 17 out. 2013. Disponível em: <a href="http://goo.gl/EiSqYX">http://goo.gl/EiSqYX</a>.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TEMPESTA, Dom Orani. Reflexões sobre a ideologia de gênero. **CNBB**, 28 mar. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/NeYZVy">http://goo.gl/NeYZVy</a>>. Acesso em: 25 set. 2014.

TJ-SP considera adolescente prostituta e inocenta estuprador. **SpressoSP**, São Paulo, 4 jul. 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/fJkHXP">http://goo.gl/fJkHXP</a>>.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2014**. [S.l.]: TSE, 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/L2aDkX">http://goo.gl/L2aDkX</a>. Acesso em: 13 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Repositório de dados eleitorais**. [S.l.]: TSE, [s.d.]. Disponível em: <a href="http://goo.gl/vYDItg">http://goo.gl/vYDItg</a>. Acesso em: 13 nov. 2014.

UNIDADES móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo e na floresta. **Política para as Mulheres**, 28 jan. 2015. Disponível em: <a href="http://goo.gl/AlDllT">http://goo.gl/AlDllT</a>>. Acesso em: jan. 2015.

VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. **Religião e política**: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung; ISER, 2013. Disponível em: <a href="http://goo.gl/xjZoDj">http://goo.gl/xjZoDj</a>>. Acesso em: 10 set. 2014.

VALVERDE, Messias. Os neoevangélicos e a participação política. **Tempo e Presença Digital**, [s.d.]. Disponível em: <a href="http://goo.gl/U8qhOY">http://goo.gl/U8qhOY</a>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: atualização – homicídio de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Cebela, Flacso; Brasília: Seppir, 2012. Disponível em: <a href="http://goo.gl/ReHBZf">http://goo.gl/ReHBZf</a>>.

Igualdade de Gênero 559

<b>Mapa da violência 2014</b> : os jovens do Brasil. Brasília: SGPR; SNJ, 2014. Disponível em: <a href="http://goo.gl/yzEu2W">http://goo.gl/yzEu2W</a> >.
WERNECK, Jurema. Mulheres negras e violência no Rio de Janeiro. <i>In</i> : <b>Mulheres</b> de Brasília e do Rio de Janeiro no monitoramento da política nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres. Rio de Janeiro: Criola; Cfemea, 2010a.
Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. <b>Revista da ABPN</b> , v. 1, n.1, mar./jun. 2010b. Disponível em: <a href="http://goo.gl/5zwPLh">http://goo.gl/5zwPLh</a> .

# **BIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **A cor e o sexo da política**: composição das câmaras federais e estaduais. Rio de Janeiro: Gemaa, 2014. p. 2. (Textos para Discussão do Gemaa, n. 7). Disponível em: <a href="http://goo.gl/UReGyb">http://goo.gl/UReGyb</a>>.