

Título	IGUALDADE DE GÊNERO
Autores (as)	Cláudia Pedrosa Elizabeth Martins Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura Paula Rincón
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2013 (n.21)
ISSN	1518-4285

© 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

O ano de 2011 foi marcado pelo início de uma nova gestão no âmbito federal. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), após sete anos sob coordenação de uma mesma gestora, passou a ser comandada pela então deputada federal Iriny Lopes, que teve nas mãos a responsabilidade de dar continuidade a uma série de projetos desenvolvidos pela SPM e de realizar a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). A CNPM mobilizou esforços dos governos federal, estaduais e municipais para a discussão e a reflexão sobre os avanços conquistados e os desafios enfrentados pelas mulheres brasileiras ao longo dos últimos anos. Com o mote da autonomia, a conferência reuniu milhares de mulheres de todo o país, tendo pautado boa parte da agenda governamental na área, especialmente a partir do segundo semestre do ano.

Este capítulo dedica-se à análise das principais realizações da SPM ao longo de 2011, procurando identificar rupturas e continuidades no processo de gestão da secretaria. Conferiu-se especial atenção aos projetos conduzidos diretamente pela SPM – de forma individual ou com parceiros governamentais – nas áreas de educação, trabalho e enfrentamento da violência. Dado que as políticas de gênero se desenvolvem de forma transversal e intersetorial, é evidente que a opção por analisar apenas a SPM exclui importantes realizações e conquistas de outros ministérios que têm executado políticas para mulheres. No entanto, acredita-se que conferir ênfase à forma de atuação do órgão coordenador das políticas para mulheres no país, em um ano tão particular como foi 2011, é especialmente relevante para entender os rumos que a política tem tomado e seus potenciais impactos na atuação de outros órgãos do governo federal.

Antes, porém, o capítulo destaca alguns fatos relevantes de 2011 que tiveram forte impacto no campo das políticas de gênero e para mulheres. Foram selecionados os seguintes acontecimentos: a Marcha das Margaridas, ocorrida em Brasília, em agosto de 2011; a aprovação da Lei nº 12.470/2011, popularmente conhecida como aposentadoria das donas de casa; os avanços oriundos da atuação do Judiciário em três ações movidas no Supremo Tribunal Federal (STF): reconhecimento da união civil de pessoas do mesmo sexo; interrupção voluntária da gravidez em casos de fetos anencéfalos; constitucionalidade da Lei Maria da Penha; e a Medida Provisória (MP) nº 557/2011, que tratava do cadastro e acompanhamento de gestantes.

Por fim, como esta edição do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* tem como tema a questão do território e das políticas públicas, este capítulo apresenta uma análise sobre a territorialidade do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, o qual, de forma inédita, organizou sua intervenção a partir da construção de um pacto federativo entre União, estados e municípios. Considerando-se que desenvolver políticas que procurem enfrentar a violência contra mulheres significa romper com a tradicional separação entre público e privado, o capítulo apresenta também uma breve discussão sobre a necessidade de rever esta dicotomia, reconhecendo o espaço do privado como, também, um espaço de ação do público.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Marcha das Margaridas de 2011

Em agosto de 2011, foi realizada, em Brasília, a quarta edição da Marcha das Margaridas,¹ movimento que integra a agenda política do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e dos movimentos feministas e de mulheres de todo o país. Vindas de todas as regiões do Brasil, cerca de 80 mil mulheres marcharam pelas ruas da capital federal para reivindicar um desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. Realizada pela primeira vez em 2000, com outras edições em 2003 e 2007, a marcha expressa a grande capacidade de mobilização e organização das mulheres do campo e da floresta, cuja luta tem em vista não apenas garantir o fortalecimento dos seus direitos mas também denunciar as condições precárias a que estão expostas e fazer valer o reconhecimento de sua condição de sujeitos políticos e de trabalhadoras.

Segundo um dos principais documentos de base do movimento, os objetivos políticos da marcha são:

Fortalecer e ampliar a organização, mobilização e formação sindical e feminista das mulheres trabalhadoras rurais; contribuir para a democratização das relações no MSTTR, com a superação das desigualdades de gênero; atuar para que as mulheres do campo e da floresta sejam protagonistas de um novo processo de desenvolvimento rural voltado para a sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente; dar visibilidade e reconhecimento à contribuição econômica, política, social das mulheres no processo de desenvolvimento rural; denunciar e protestar contra a fome, a pobreza e todas as formas de violência, exploração, discriminação e dominação e avançar na construção da igualdade para as mulheres; e propor e negociar políticas públicas para as mulheres do campo e da floresta (CONTAG, 2011, p. 7).

1. A Marcha das Margaridas homenageia, em seu título e na data de sua realização, a trabalhadora rural e liderança sindical Margarida Alves, assassinada em agosto de 1983 em razão de sua atuação em busca de “promover a consciência cidadã, o acesso a conhecimentos e direitos e o fortalecimento da agricultura familiar, além da contribuição para o empoderamento feminino na luta por melhores condições de vida no campo” (Woortman, Menache e Heredia, 2006, p. 16).

Nas edições anteriores, integraram a pauta os temas da luta contra a fome, pobreza e violência de gênero. As reivindicações apresentadas nas diversas edições da marcha possibilitaram inúmeras conquistas nos últimos anos, tais como:

- criação do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural;
- titulação conjunta obrigatória da terra – edição da Portaria nº 981, de 2 de outubro de 2003, e revisão dos critérios de seleção de famílias cadastradas para facilitar o acesso das mulheres a terra;
- edição da Instrução Normativa nº 38, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), de 13 de março de 2007, que define normas para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária, entre elas a prioridade às mulheres chefes de família;
- criação do crédito de instalação para mulheres assentadas;
- emissão da declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em nome do casal;
- inclusão da abordagem de gênero na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e criação da Ater específica para mulheres;
- manutenção da aposentadoria das mulheres aos 55 anos;
- instalação do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta e realização da Campanha Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta; e
- elaboração e inserção de diretrizes voltadas para o atendimento das mulheres rurais na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres.

A marcha é antecedida de seminário nacional preparatório e de reuniões e debates nos estados, para definição da pauta de lutas e aprofundamento nas questões debatidas. Nas duas últimas edições, foram elaborados cadernos para estudos e debates, com os temas definidos e referendados pelas trabalhadoras rurais, destacando-se os seguintes: terra, água, agroecologia, políticas de educação, saúde e enfrentamento da violência, trabalho e autonomia econômica. É possível perceber que, entre 2007 e 2011, as demandas se tornaram mais precisas e, em muitos campos, como na agroecologia, houve um amadurecimento das discussões.²

2. Para ilustrar, é possível citar a proposta de 2007, “Combater a expansão do agronegócio, a utilização de agrotóxicos, transgênicos.” (CONTAG, 2007, p. 22), e os desafios colocados em 2011 – “Divulgação dos riscos da produção transgênica e da utilização dos agrotóxicos; restrição e fiscalização no uso dos agrotóxicos” (CONTAG, 2011, p. 16).

Muitas pautas são recorrentes, como a ampliação da reforma agrária; a revisão dos índices de produtividade da terra; a garantia da implementação das políticas de titulação conjunta; e a ampliação do acesso ao crédito e à assistência técnica. Isto se justifica em grande medida pela permanência dos problemas devido à inação do governo e ao caráter ainda pouco abrangente das políticas implementadas. Mas novas pautas surgem, como a demanda por “fortalecimento da participação das mulheres do campo e da floresta no PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e no PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar” (CONTAG, 2011, p. 28) e por “serviços e equipamentos públicos essenciais para a autonomia econômica das mulheres, como creches” (*op. cit.*, p. 34), apresentadas em 2011.

As mulheres do campo e da floresta presentes à marcha reivindicaram ao governo federal políticas capazes de impulsionar o protagonismo das mulheres no processo de desenvolvimento rural com base na sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente, e também de garantir a visibilidade e o reconhecimento à sua contribuição econômica, política e social ao processo de desenvolvimento rural. Como resultado, a presidenta Dilma Rousseff apresentou ao movimento o documento *Caderno de respostas*, contendo as propostas de ação do governo relacionadas aos pontos apresentados pelas mulheres rurais. O governo se comprometeu a desenvolver as seguintes ações, para atender, ao menos em parte, às demandas que lhe foram apresentadas: *i*) no âmbito do Programa da Mulher Trabalhadora Rural, implantar na Amazônia três unidades fluviais para emitir documentos e garantir cidadania às mulheres do campo e da floresta; *ii*) inclusão de no mínimo 30% de mulheres entre o público beneficiado com o serviço de assistência técnica; *iii*) apoio ao fortalecimento dos grupos produtivos de mulheres, garantindo a elas uma porcentagem no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); *iv*) garantia de participação conjunta das mulheres na assinatura da propriedade e na escrituração, de modo a garantir igualdade de direitos de posse e uso da terra; *v*) criação de grupo de trabalho para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia, com a participação dos movimentos sociais e das organizações de mulheres; *vi*) instalação de dez unidades móveis para atendimento à mulher em situação de violência, o que permitirá levar este serviço a todas as regiões do Brasil; e *vii*) elaboração, pelo Ministério da Educação (MEC), de proposta que atenda de forma integrada a todos os segmentos na área rural, enfocando o acesso e a qualidade dos livros didáticos, da alfabetização de jovens e adultos e da oferta de ensino profissionalizante. A instalação de um grupo interministerial que tratará do novo modelo de educação infantil e da instalação de creches, anunciado pela presidenta em seu discurso dirigido às margueridas, estava, ao final de 2012, em processo de discussão. Mas ainda não se tem um balanço sobre a implementação das propostas governamentais após os meses que sucederam a realização da marcha.

É possível avaliar, no entanto, que o movimento de mulheres no meio rural vem crescendo expressivamente nos últimos anos – apesar de encontrar resistências de diferentes ordens nos sindicatos rurais, nos movimentos sociais do campo e na própria cultura, ainda presente em muitas regiões, que restringe a atuação das mulheres aos espaços privados. Diante disto, as respostas do governo federal parecem ainda bastante tímidas, e os avanços ocorridos no campo, apesar de expressivos em algum sentido, ainda se dão a passos muito lentos, tendo em vista as carências e os problemas enfrentados pelas trabalhadoras rurais, por um lado, e a importância de seu trabalho para a sociedade brasileira, por outro.

Alguns desses aspectos puderam ser evidenciados pela pesquisa *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta*, realizada pelo Ipea, em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), durante a Marcha das Margaridas de 2011 (Ipea, 2012a). Apesar de não trazer números representativos das trabalhadoras rurais como um todo, mas daquelas presentes à manifestação – que constituem um grupo específico –, lança luzes sobre a realidade vivida pelas mulheres no campo. O envolvimento das mulheres no trabalho produtivo, assim como a responsabilização pelo trabalho reprodutivo, e as extenuantes jornadas laborais surgem como importantes evidências da pesquisa.

Os dados mostram que, a rigor, o trabalho agrícola das mulheres no interior do estabelecimento não se restringe à produção para o autoconsumo, que não gera renda monetária direta e se prende à esfera reprodutiva da unidade familiar; o trabalho delas contribui, igualmente, na produção que se destina à comercialização, ou seja, suscetível de gerar renda monetária e compreendido, nessa medida, como elemento da esfera produtiva da unidade familiar (Ipea, 2012a, p. 25).

Enfim, ao permitir que as entrevistadas se esprimissem diretamente sobre seu próprio trabalho, considerando-as, na prática, como as pessoas de referência do domicílio, a pesquisa pôde por assim dizer deslocá-las de posições na ocupação tradicionalmente subalternas com que elas figuram nos dados oficiais – como trabalhadoras apenas na produção para o autoconsumo ou trabalhadoras auxiliares, cujos trabalhos não têm expressão monetária direta –, para a posição de coprotagonistas da dinâmica produtiva familiar (*op. cit.*, p. 26).

Outro problema pautado de forma recorrente pela Marcha das Margaridas, dramaticamente evidenciado na pesquisa, refere-se à violência a que as mulheres do campo estão expostas desde a infância até a fase adulta, tanto por familiares e companheiros quanto por sindicalistas e grileiros. Entre as entrevistadas, 27% responderam ter sido vítimas de algum tipo de agressão física, empreendida, em 58% dos casos, pelo cônjuge. Frente a este tipo de situação, 29% afirmaram que sofreram caladas. No caso da violência sexual, 23% afirmaram ter sido vítimas

de assédio sexual ou de estupro. Entre estas, 44% sofreram a violência quando crianças ou adolescentes.³ Como analisado no relatório da pesquisa:

Outro aspecto que chamou a atenção em relação aos relatos das violências vividas no passado foi a extensão e duração do ocorrido – longa exposição a agressões, abusos e maus tratos, principalmente na infância e adolescência. Se ainda é alta a incidência de abusos no meio urbano, onde a maior interação social das crianças oferece maior possibilidade de escuta para situações de vitimização, no rural essa dificuldade é mais crítica, uma vez que as crianças e jovens permanecem longo tempo em contato somente com a família e a escola, espaço onde nem sempre é reconhecida a gravidade da violência a que a criança está exposta (Ipea, 2012a, p. 31).

Se, no caso das mulheres que moram em grandes cidades, as dificuldades de enfrentar a violência, buscar ajuda nos serviços de atendimento e se libertar da vitimização ainda são de grande monta, no meio rural há dificuldades adicionais, ligadas à ausência de serviços públicos e ao receio sobre a falta de oportunidades de autossustento fora da relação conjugal.

No caso das violências atuais cujo autor é o marido ou alguém do convívio familiar, pode-se compreender que, não obstante as mulheres tenham consciência da gravidade da situação, a dificuldade de interromper a violência está atrelada à ausência de recursos, como equipamentos públicos e/ou apoio de uma rede familiar ou social. Sozinha, a mulher, presa a uma relação de dependência financeira do marido e/ou de não compartilhamento da terra, se sente mais fragilizada para conseguir sair da situação (Ipea, 2012a, p. 31).

Diante desse quadro, percebe-se que as políticas destinadas às trabalhadoras rurais e à superação das desigualdades de gênero presentes na sociedade, que ganham contornos particulares no espaço rural, ainda são bastante embrionárias, tendo em vista a magnitude e a complexidade dos problemas a serem enfrentados.

2.2 Aposentadoria das donas de casa

Em agosto de 2011 foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 12.470, que, regulamentando artigo constitucional, prevê alíquota diferenciada de contribuição para a Previdência Social por parte de trabalhadores sem renda própria, integrantes de famílias de baixa renda, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico. Com isto, depois da conquista de ter incluído na Carta Magna – por meio de emenda constitucional de 2005 – a previsão de sistema diferenciado para tais

3. No caso dos dados sobre violência, trata-se dos resultados preliminares da pesquisa *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta*, apresentados na V Plenária Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da CONTAG, em 30 de outubro de 2012.

trabalhadoras e trabalhadores,⁴ a lei foi finalmente promulgada, em grande medida como resposta à demanda de movimentos de mulheres pela “aposentadoria para as donas de casa”.

Esta antiga demanda parte da perspectiva de que o Estado deve reconhecer a contribuição invisível e silenciosa de milhões de mulheres à reprodução da vida e à produção no mundo econômico, assim como considerar que este é um trabalho diferenciado pela sua natureza não remuneratória. Deve reconhecer, mais que isso, o valor econômico deste trabalho, que não é contabilizado como tal nas estatísticas oficiais e nas contas nacionais.⁵

A tradicional divisão sexual do trabalho delega às mulheres a responsabilidade pelo trabalho doméstico não remunerado. Responsáveis pelo cuidado com suas casas, filhos e demais familiares, elas encontram, em geral, muito mais dificuldade para se inserir no mercado de trabalho e, quando nele se inserem, para alcançar os mesmos postos que os homens. A responsabilização pelo trabalho reprodutivo não representa barreiras somente para a inserção das mulheres no mundo do trabalho, para o acesso à renda e para a autonomia econômica, mas também dificulta sua presença nos espaços públicos em geral, como os sindicais, os políticos e até mesmo aqueles de cultura e lazer. Assim, ainda hoje, apesar de todos os avanços obtidos nas últimas décadas – especialmente nos campos da educação e do trabalho –, as mulheres ainda são relacionadas aos espaços privados e muitas vezes aparecem como “deslocadas” nos espaços públicos, dominados pela presença masculina.

A existência de milhões de mulheres dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado, aliada a um sistema previdenciário ainda fortemente pautado pela lógica estrita do seguro, leva à potencial desproteção desta parcela da população. Estas mulheres, por não terem acesso à renda, não têm tampouco a possibilidade de contribuir para a Previdência Social e assegurar uma renda própria que lhes confira autonomia e proteção em face de situações de vulnerabilidade

4. O Artigo 201, parágrafo 12, da Constituição Federal – com redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005 –, prevê: “Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo”. A Lei nº 12.470/2011 define famílias de baixa renda como aquelas inscritas no Cadastro Único do governo federal com renda mensal familiar de até dois salários mínimos. A alíquota de contribuição para estes segurados facultativos passa a ser de 5% sobre o salário mínimo e dá direito aos benefícios de aposentadoria por idade, aposentaria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão. A contribuição deve ocorrer por um período mínimo de 180 meses.

5. Uma alternativa para mensurar economicamente o trabalho doméstico não remunerado tem sido a elaboração, a partir de pesquisas de uso do tempo, de “contas satélites”. Há diferentes metodologias para se contabilizar este tipo de trabalho. Uma delas foi utilizada por Melo, Considera e Di Sabbato (2007) para o caso brasileiro. Os autores concluíram que os afazeres domésticos corresponderam, em média, no Brasil, a 11,2% do produto interno bruto (PIB) do período 2001-2005. Cabe destacar para esta discussão que, se considerado o valor econômico do trabalho doméstico não remunerado, um benefício previdenciário para quem realiza este trabalho ao longo de décadas passa a ser compreendido de maneira bastante diferente.

como a velhice ou a maternidade. As primeiras discussões sobre aposentadoria para donas de casa giravam, assim, em torno de um benefício de natureza não contributiva, acessível a todas as mulheres nesta condição – e não apenas àquelas de famílias de baixa renda. O caráter não contributivo esbarra na configuração do sistema previdenciário brasileiro; contudo, deslocar os benefícios pagos às donas de casa para o campo da assistência social enviesaria a discussão e esvaziaria o conteúdo de reconhecimento do valor do trabalho reprodutivo não remunerado.⁶ Entretanto, a restrição a membros de família de baixa renda também representa um limite deste reconhecimento.

Ainda assim, é possível considerar que a nova lei representa avanço. Com a contribuição facultativa especial, qualquer cidadão que não possua renda própria e que se encontre em famílias com renda de até R\$ 1.244 pode contribuir mensalmente com o equivalente a 5% do salário mínimo – o que, em 2012, correspondia a R\$ 31,10. Até a instituição da lei, a contribuição era possível na condição de autônomo, mas a alíquota era de 11%, o equivalente a R\$ 68,40.

A contribuição reduzida é um passo importante na direção da autonomia e da proteção especial, sobretudo para as mulheres, tradicionalmente submetidas a relações de subordinação de gênero no âmbito familiar que dificultam o seu acesso a ativos e propriedades de naturezas diversas. A redução do valor de contribuição abre uma possibilidade um pouco maior para que a adesão à Previdência seja efetivada.⁷ No entanto, é preciso considerar que, para muitas mulheres, esta contribuição se dá a partir de uma renda obtida do trabalho – ou de fontes adicionais de renda – de outros membros da família, a qual nem sempre estará disponível para elas, seja a contribuição reduzida ou não. Ademais, a absoluta maioria das famílias destas mulheres encontra-se em situação de vulnerabilidade social, sendo necessário investigar o impacto que esta contribuição teria no orçamento familiar e a possibilidade de que seja, portanto, suportada. Além disso, como muitas vezes as mulheres sem renda própria dependem da renda de um companheiro ou de um parente com renda, a adesão à Previdência Social depende da disponibilidade

6. Para a discussão sobre o sistema de seguridade social no Brasil e a coexistência de benefícios contributivos e não contributivos, ver Ipea (2009b).

7. A Constituição Federal, ao definir a existência de um sistema especial de inclusão previdenciária para as donas de casa, também aponta, no parágrafo 13 do Artigo 201, que o sistema especial terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados. A alíquota diferenciada foi assegurada pela Lei nº 12.470/2011, que não previu, contudo, carências diferenciadas. Isto significa que as donas de casa devem seguir a regra de 180 meses de contribuição válida para os segurados facultativos. Procurando enfrentar esta questão e garantir que as donas de casa com idade mais avançada tenham a possibilidade de usufruir dos benefícios, a então senadora Gleisi Hoffmann encaminhou o Projeto de Lei (PL) nº 81/2011, que dispõe sobre o período de carência para a concessão do benefício da aposentadoria por idade para as donas de casa de baixa renda. O PL prevê uma regra de transição, com a carência da aposentadoria por idade variando de 24 a 180 meses, a depender do ano em que as potenciais beneficiárias atinjam todas as condições necessárias à obtenção do benefício. O PL também abre a possibilidade para que contribuições se deem de forma descontínua ao longo do período imediatamente anterior ao requerimento da aposentadoria.

ou da anuência deste provedor. Diante disto, a aposentadoria de natureza não contributiva precisa permanecer na agenda de luta dos movimentos sociais e ser incorporada à agenda pública governamental.

Segundo o Ministério da Previdência Social (MPS), desde a promulgação da lei até abril de 2012, quase 235 mil mulheres já haviam se inscrito para acessar o benefício, o que corresponde a 4% do total de possíveis beneficiárias. A meta do MPS era atingir cerca de 200 mil mulheres até o final de 2012. Para o governo, os bons resultados alcançados estão relacionados principalmente a campanhas de divulgação e aos programas de educação previdenciária desenvolvidos desde então.

A contradição do discurso em torno da defesa da aposentadoria das donas de casa está em, por um lado, reconhecer o valor social do trabalho prestado pelas mulheres no ambiente doméstico e, por outro, contribuir para a perpetuação da divisão sexual do trabalho. Isto é, de um lado tem-se a urgência de se valorizar um trabalho atualmente realizado pelas mulheres, tido como “natural” e não visto de fato como trabalho. De outro lado, tem-se o objetivo final, que também deve ser incorporado às políticas estatais, de promover o compartilhamento do trabalho doméstico e combater a divisão sexual do trabalho, de forma a garantir maior igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social.

2.3 Atuação do Judiciário: união de pessoas do mesmo sexo, gravidez de anencéfalos e Lei Maria da Penha

O ano de 2011 e os primeiros meses de 2012 testemunharam importantes decisões judiciais, que, tomadas tanto por tribunais de justiça quanto por cortes superiores no Brasil, representaram avanços em temas polêmicos afetos às relações de gênero. Três decisões do STF são analisadas a seguir.

A primeira delas, promulgada pelo STF em maio de 2011, consagrou o reconhecimento dos mesmos direitos das uniões estáveis, previstas no Código Civil, a uniões de pessoas do mesmo sexo. O tribunal não definiu os direitos que decorrem da decisão, indicando que cabe ao Legislativo regulamentar as peculiaridades, enquanto os demais órgãos e empresas, como o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e os planos de saúde, devem adequar-se à decisão.

O julgamento se referiu à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132, apresentada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, e à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277, ajuizada pela

Procuradoria-Geral da República.⁸ As ações foram apensadas e tiveram como relator o ministro Carlos Ayres Britto, que apresentou seu voto a favor dos direitos da união homoafetiva, argumentando que

estamos a lidar com um tipo de dissenso judicial que reflete o fato histórico de que nada incomoda mais as pessoas do que a preferência sexual alheia, quando tal preferência já não corresponde ao padrão social da heterossexualidade (Brasil, 2011d, p. 4).

A partir da decisão unânime⁹ do STF, o entendimento fica unificado, tendo em vista que juízes e tribunais de justiça no país tomavam decisões distintas a respeito de direitos de casais homossexuais. A Corte entendeu, com efeito vinculante, que deve ser excluído “qualquer significado do Artigo 1.723 do Código Civil que impeça o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar” (Supremo..., 2011). As uniões homoafetivas eram, até então, muitas vezes tratadas como sociedades, às quais, portanto, não se aplicam medidas do direito de família.

Os argumentos dos setores da sociedade que se opõem à decisão se pautavam na definição de família consagrada na Constituição Federal, que menciona apenas a relação entre homem e mulher.¹⁰ Entre os ministros do STF, preponderou o entendimento de que a falta de previsão da união homoafetiva na Constituição Federal não pode ser interpretada como proibição constitucional. Foram citados os princípios constitucionais da dignidade e da igualdade, entre outros. O ministro Luiz Fux defendeu que a união homoafetiva enquadra-se no conceito de família, enquanto o ministro Celso de Mello apontou que “o Estado não pode adotar medidas nem interpretações que provoquem a exclusão jurídica de grupos minoritários”, no que ecoou as demandas dos movimentos sociais de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTT). O advogado Luís Roberto Barroso, autor do parecer que sustentou a ADPF nº 132, disse, ainda, que a igualdade entre homem e mulher na família prevista no texto constitucional teve como intuito reconhecer os direitos das mulheres e fortalecer a igualdade de gênero no âmbito familiar. Este princípio não deve, portanto, ser lido como argumento contra acesso a direitos em relações de pessoas do mesmo sexo.

8. “A ADI 4277 foi protocolada na Corte inicialmente como ADPF 178. A ação buscou a declaração de reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Pediu, também, que os mesmos direitos e deveres dos companheiros nas uniões estáveis fossem estendidos aos companheiros nas uniões entre pessoas do mesmo sexo. Já na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, o governo do estado do Rio de Janeiro alegou que o não reconhecimento da união homoafetiva contraria preceitos fundamentais como igualdade, liberdade (da qual decorre a autonomia da vontade) e o princípio da dignidade da pessoa humana, todos da Constituição Federal. Com esse argumento, pediu que o STF aplicasse o regime jurídico das uniões estáveis, previsto no artigo 1.723 do Código Civil, às uniões homoafetivas de funcionários públicos civis do Rio de Janeiro” (Supremo..., 2011).

9. O ministro José Antônio Dias Toffoli não participou do julgamento, por ter dado parecer nas ações quando era advogado-geral da União.

10. “Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento” (Brasil, 1988, Artigo 226, § 3º); “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (*op cit.*, Artigo 5º, § 5º).

Pode-se dizer que, a partir das demandas apresentadas por parte de pessoas que se sentiram lesadas em seus direitos como cidadãos e cidadãs, muitas vezes apoiadas por mobilizações coletivas em prol do respeito aos direitos de homossexuais, chegou-se a uma decisão judicial que representa grande avanço, numa temática pouco enfrentada pelo Legislativo – uma vez que jamais foram votados os inúmeros projetos de lei sobre a matéria em tramitação no Congresso Nacional. Assim, pela pena dos juízes, avança-se em temas controversos, que mobilizam moralmente o conjunto da sociedade.

Da mesma forma, em abril de 2012, outra decisão importante e histórica do STF foi acompanhada de perto pela mídia e por organizações de variados setores da sociedade civil: a possibilidade de interrupção voluntária da gravidez de fetos anencéfalos. A Corte julgou procedente a ADPF nº 54, ajuizada em 2004 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). A CNTS alegou que a proibição da antecipação terapêutica do parto em casos de anencefalia “afeta não apenas os direitos das gestantes, mas também a liberdade pessoal e profissional dos trabalhadores na saúde” (Brasil, 2004).

A anencefalia é uma má-formação congênita, uma alteração no fechamento do tubo neural, que impede o desenvolvimento dos hemisférios cerebrais e do córtex e pode ser diagnosticada nas primeiras semanas de gestação. Em cerca de 65% dos casos, o feto morre ainda no útero da mãe; os demais não chegam a viver mais de alguns minutos após o parto.¹¹ O diagnóstico é totalmente seguro e não existe qualquer tipo de cura ou tratamento para a patologia. O Brasil é o quarto país do mundo com mais casos de fetos com anencefalia.

Isso não significa que as mulheres brasileiras tenham uma maior propensão à gestação de fetos anencefálicos, mas sim que o Brasil possui uma das legislações mais restritivas, obrigando as mulheres a se manterem grávidas a despeito do diagnóstico da inviabilidade fetal (Diniz e Veléz, 2008, p. 648).

Há de se considerar que as estatísticas oficiais sobre gestações de fetos anencéfalos são ainda subestimadas, “pois as gestantes, ao saberem que sua gestação é de um feto anencéfalo, realizam procedimentos abortivos independentes do poder público, ou seja, em clínicas clandestinas. A situação então se mostra gravíssima” (Peixoto, 2010, p. 810).

Conforme esclarece a petição inicial da ação, assinada pelo advogado Luís Roberto Barroso e elaborada com a contribuição essencial da acadêmica Débora Diniz, “[a] permanência do feto anômalo no útero da mãe é potencialmente

11. Dados apresentados na petição inicial do processo esclarecem: “a anomalia importa na inexistência de todas as funções superiores do sistema nervoso central – responsável pela consciência, cognição, vida relacional, comunicação, afetividade e emotividade. Restam apenas algumas funções inferiores que controlam parcialmente a respiração, as funções vasomotoras e a medula espinhal” (Brasil, 2004).

perigosa, podendo gerar danos à saúde da gestante e até perigo de vida, em razão do alto índice de óbitos intraútero desses fetos” (Brasil, 2004). Se não há possibilidade de vida intrauterina para os fetos anencéfalos, a ADPF busca apresentar os direitos fundamentais que são desrespeitados ao se impedir que estas mulheres interrompam uma gestação inviável.

No STF, o cerne da discussão esteve em avaliar se a interrupção da gravidez de um feto anencéfalo não se configura como aborto, conforme defendido no texto da ADPF. O relator do caso, ministro Marco Aurélio, apontou a incidência de anencefalia no Brasil, o número de autorizações judiciais para a interrupção da gravidez emitidas nestes casos nos últimos anos no país e a distinção entre a anencefalia e outras deficiências. Defendeu, por fim, que não se trata de aborto se não há possibilidade de vida fora do útero. O ministro também dissertou sobre a importância da separação entre igreja e Estado e o caráter laico do Estado brasileiro, pontos colocados também por outros ministros em seus votos.¹²

Ao final, por oito votos a dois, os ministros decidiram que a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos não deve ser considerada crime. Sete deles argumentaram que, tendo em vista a impossibilidade de vida extrauterina, não se pode considerar a prática um aborto. O ministro Gilmar Mendes argumentou que se trata de aborto, mas não deve ser considerado crime por se enquadrar nas exceções previstas no Código Penal – no caso, devido ao risco à saúde da mãe.

Um dos votos contrários ao do relator foi o do ministro Ricardo Lewandowski, que afirmou que a inclusão de novas possibilidades de interrupção da gravidez não previstas pelos legisladores extrapola o papel do Supremo de legislador negativo; isto caberia ao Parlamento. O segundo voto contrário foi do então presidente do STF, ministro Cezar Peluso, que defendeu que o feto anencéfalo é sujeito de direitos, e que a interrupção de gravidez neste caso é aborto e, portanto, conduta vedada pela ordem jurídica brasileira.

Ao considerar que a interrupção da gravidez em casos de anencefalia não se enquadra como aborto e não constitui crime previsto no Código Penal, o Supremo deixou de lado as imbricadas discussões em torno do “começo da vida” e não se arvorou no papel de legislador, ao rever preceitos legais.

A importância do debate está em levar em consideração o sofrimento físico e psicológico imposto às mulheres que descobrem estar gestantes de fetos que – caso nasçam – não sobreviverão mais que alguns minutos. São muitos os casos que chegaram à Justiça nos últimos anos e muitas decisões judiciais controversas

12. O parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) defendeu a legalidade da interrupção da gravidez nos casos de anencefalia. O procurador-geral Roberto Gurgel lembrou, no entanto, a polêmica em torno do tema e o fato de que a própria PGR já havia emitido parecer contrário, assinado pelo então procurador-geral Cláudio Fonteles. Roberto Gurgel seguiu parecer da procuradora-geral interina Débora Duprat.

tomadas, muitas delas baseadas em argumentos religiosos e dogmáticos. Diante disto, a decisão do STF foi considerada uma conquista para as mulheres brasileiras e assim comemorada pelas organizações feministas.

Os direitos das mulheres foram considerados em primeiro lugar. Ainda foi lembrado por alguns ministros, em seus votos, o abismo que existe no Brasil, no que diz respeito às possibilidades de interrupção da gravidez, entre mulheres pobres e aquelas em melhores condições socioeconômicas. As primeiras são muito mais vitimadas por não terem acesso às clínicas clandestinas e a métodos menos inseguros de abortamento. Se esta desigualdade ocorre no caso de gestações de fetos viáveis, também é realidade no caso de fetos anencéfalos, tendo em vista as dificuldades encontradas por muitas mulheres em conseguir uma autorização judicial para a antecipação terapêutica do parto.

O avanço diz respeito, ainda, à reafirmação do caráter laico do Estado brasileiro e da necessidade de se preservar a separação entre igreja e Estado. Ao longo dos processos que discutiram a possibilidade de interrupção da gravidez, os argumentos apresentados como contrários basearam-se insistentemente em crenças religiosas. O STF, portanto, avança ao enfrentar os argumentos mais conservadores e respeitar os preceitos constitucionais, zelando pelo respeito ao princípio da dignidade humana. Este avanço dificilmente teria se concretizado sem a atuação dos movimentos sociais de defesa dos direitos das mulheres e sem a busca por justiça por parte de milhares de mulheres que acionaram o Poder Judiciário pelo direito de interromperem uma gestação inviável.

Finalmente, em fevereiro de 2012, decisão do STF veio sanar as controvérsias em torno da interpretação judicial de importantes dispositivos da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006). Alguns artigos da lei tiveram sua constitucionalidade questionada, devido, sobretudo, à interpretação de que se poderiam aplicar dispositivos da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995) a casos de violência doméstica contra a mulher, como a suspensão temporária do processo. O outro questionamento da aplicação da Lei Maria da Penha se referia à natureza da ação penal nos casos de violência doméstica contra a mulher – se a ação deveria ser condicionada à representação da vítima ou se se tratava de ação pública incondicionada.

O plenário do STF decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos e pela natureza pública incondicionada da ação penal nos casos enquadrados na Lei Maria da Penha.¹³ O próprio procurador-geral da República, Roberto Gurgel, em sua

13. Desta forma, julgou procedentes a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 19, ajuizada pela Presidência da República, e a ADI nº 4.424, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República. Somente o ministro Cezar Peluso, então presidente do STF, não acompanhou o relator e votou para que a ação fosse condicionada à representação da vítima. A respeito dos questionamentos judiciais sobre a lei, ver Ipea (2008; 2010a).

exposição, argumentou que a maioria dos casos enquadrados na Lei dos Juizados Especiais eram de violência doméstica e resultavam em conciliação, pois a forma de condução deste tipo de processo penal desestimulava as mulheres a manterem o processo contra seus companheiros. Os ministros, em seus votos que acompanharam o do relator, ministro Marco Aurélio, expuseram a situação de fragilidade emocional, além de coação moral e física a que ficam expostas as mulheres vítimas de violência doméstica. Neste contexto, não cabe exigir da vítima agredida que represente contra o agressor e mantenha a representação para que a ação penal se efetive. Ressaltou-se, ainda, o papel da ação do Estado nas relações entre homens e mulheres quando há violência, no sentido de garantir os direitos das mulheres.¹⁴

Com a decisão do STF, deve ser eliminado das decisões judiciais o uso de dispositivos da Lei nº 9.099/1995, como suspensão condicional do processo e penas pecuniárias; não serão mais extintos processos nos quais não houve representação da vítima; e, ainda, o Ministério Público poderá propor ação penal em casos de violência doméstica, independentemente de representação da mulher agredida. A decisão do Supremo constitui, desta forma, uma importante conquista, pois reafirma a especificidade da violência de gênero e a necessidade de intervenção do Estado no sentido de proteger as mulheres vitimadas pela violência doméstica. Além disso, a consolidação do entendimento sobre estas questões permitirá conferir mais celeridade aos processos penais, reduzindo as possibilidades de recursos baseados em questões meramente processuais.

2.4 Medida Provisória (MP) nº 557/2011: cadastro de gestantes

O primeiro semestre de 2012 foi marcado por uma grande polêmica no que se refere às ações governamentais no campo dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Isso porque, por meio da Medida Provisória (MP) nº 557, de 26 de dezembro de 2011, o Ministério da Saúde (MS) buscou instituir o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera, cujo objetivo divulgado era ter um cadastro universal de gestantes e puérperas para prevenir a mortalidade materna, cuidando para que as gestantes recebessem continuamente o acompanhamento durante e após o parto.

A MP foi duramente criticada pelo movimento social de mulheres e por feministas ligadas aos direitos sexuais e reprodutivos, que apontaram várias dúvidas quanto à sua adequação e à necessidade deste tipo de mecanismo, especialmente por meio de um dispositivo como a medida provisória. O que chamou atenção do movimento de mulheres foi que a MP alterava a lei geral que

14. Em maio de 2010, o STF já havia declarado a constitucionalidade do Artigo 41 da Lei Maria da Penha, que veda a aplicação da Lei nº 9.099/1995 no caso de crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher. Mas, no caso da natureza da ação penal, tendo em vista o teor do Artigo 16, muitos juízes e tribunais afirmavam que a ação penal neste caso era condicionada à representação da vítima.

organiza o Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080/1990 – para introduzir na legislação a previsão dos direitos do nascituro. Em seu Artigo 19-J, previa que os serviços de saúde públicos e privados ficariam obrigados a garantir às gestantes e aos nascituros o direito ao pré-natal, parto, nascimento e puerpério seguros e humanizados. A introdução de direitos do nascituro tem sido, ao longo de várias décadas, uma discussão fundamental na disputa realizada pelos setores que buscam restringir os direitos das mulheres à autodeterminação e autonomia em relação à maternidade. Na Constituição brasileira, figuram o direito à vida desde o nascimento e os direitos das mulheres enquanto gestantes, excluindo-se a noção do nascituro, que tem sido pautada no campo legislativo por grupos religiosos conservadores. Na contramão da Constituição, a MP nº 557 introduziu a figura do nascituro como portador de direitos, quando é fato que este não existe fora do corpo da gestante.

Outra discussão em torno da MP nº 557 foi a introdução da proposta de um comitê gestor nacional sem qualquer participação da sociedade civil e, principalmente, de comissões de cadastro, vigilância e acompanhamento de gestantes e puérperas de risco, quando já existem, no sistema de saúde, os comitês de morbi-mortalidade materna. Estes contam com participação social e são frutos das reivindicações dos setores organizados no contexto de luta dos movimentos sociais por um sistema de saúde público e com controle social. A proposta da MP, portanto, desconsiderou o papel do movimento organizado e não contemplou o acúmulo do SUS, prevendo em sua composição apenas a participação de profissionais e gestores.

Causou estranhamento, ainda, que a MP não mencione a questão do aborto, tendo em vista que o abortamento inseguro se configura como a terceira causa de mortalidade materna no Brasil. O movimento feminista destaca a importância de se respeitar a autonomia das mulheres e de o aborto diante de uma gravidez indesejada passar a ser considerado como parte da política de saúde pública. Nos últimos anos, tem prevalecido, nas ações do MS, uma perspectiva conservadora, que não leva em consideração a saúde integral das mulheres e está centrada fundamentalmente no aspecto materno-infantil. Neste sentido, a MP é uma continuidade da Rede Cegonha e de uma visão redutora do papel das mulheres como mães e reprodutoras.

O cadastramento compulsório das gestantes pode se configurar em uma forma de controlar o abortamento realizado de forma clandestina. Isto porque a MP previa também o pagamento de um auxílio ao pré-natal para transporte das mulheres aos serviços de saúde. Segundo o texto, a União concederia um benefício financeiro de até R\$ 50 para gestantes cadastradas no sistema, para auxiliar o seu deslocamento e seu acesso às ações e aos serviços de saúde relativos ao acompanhamento do pré-natal e assistência ao parto prestados pelo SUS. As críticas das

feministas ao benefício centram-se no vigilantismo a que ficariam sujeitas as mulheres pobres inscritas no programa em contrapartida aos R\$ 50 recebidos para custear uma corrida de táxi ou de ônibus até a unidade de saúde onde se realizam os exames pré-natais e a assistência ao parto. Para elas, atrelar esta necessidade do sistema de informação sobre o pré-natal à divulgação da lista pública das gestantes beneficiadas com a bolsa configura-se em uma forma de controlar o comportamento e as decisões tomadas pelas gestantes. Se, ao final, algumas mulheres não estiverem na lista pública, uma das razões pode ser a decisão pela interrupção voluntária da gravidez. Este foi um dos aspectos mais questionados por ativistas dos direitos sexuais e reprodutivos: esta lista pública abriria espaço para o controle da vida privada das mulheres, especialmente por grupos religiosos fundamentalistas.

A MP nº 557 foi alvo de fortes manifestações sociais de mulheres, que pediram a sua revogação e o fortalecimento da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher, com reafirmação do compromisso do atual governo federal com os direitos reprodutivos das mulheres e a revisão da legislação punitiva do aborto (descriminalização), garantindo a autodeterminação reprodutiva das mulheres. Após todas as polêmicas geradas, a MP teve seu prazo de vigência encerrado em 31 de maio de 2012, não sendo prorrogada ou transformada em qualquer outro tipo de legislação. Este desfecho foi comemorado pelos movimentos feministas que lutam pela defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres brasileiras.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Esta edição de *Políticas sociais: acompanhamento e análise* tem como eixo de reflexão o período marcado pela transição no governo federal, com a posse da presidenta Dilma Rousseff. Uma vez que as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero não são e não devem ser conduzidas exclusivamente pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), este periódico tem optado por selecionar órgãos ou temas a cada edição para que determinadas políticas possam ser acompanhadas de modo mais detalhado. No entanto, para esta edição, optou-se pela análise da atuação da própria SPM, que também viveu uma transição, com a posse de uma nova ministra após uma gestão continuada de sete anos da ministra Nilcéa Freire. Em 2011, assumiu a SPM a ex-deputada federal Iriny Lopes.

O ano de 2011 foi o último ano de execução do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e dos três grandes programas orçamentários sob a responsabilidade da SPM, quais sejam:¹⁵ Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as

15. A partir de 2012, já sob a vigência do PPA 2012-2015, elaborado a partir de uma nova metodologia de planejamento e orçamento, a SPM passou a contar com apenas um grande programa finalístico, denominado Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência, e um programa de gestão, Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Mais informações, consultar: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_1.pdf>.

Mulheres; Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas; e Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres. A eles se soma ainda a ação realizada no âmbito do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). A tabela 1 apresenta os valores executados em todo o PPA da SPM nos últimos dois anos de vigência do plano.

TABELA 1
Execução orçamentária da SPM (2010-2011)

Programas e ações	2010				2011			
	Dotação inicial (R\$)	Autorizado (lei + créditos) (R\$)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%) (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Autorizado (lei + créditos) (R\$)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(A)	(B)	(C)	(C/B)
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes ¹	479.864	479.864	266.591	55,6	400.000	400.000	0	0,0
Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	41.876.099	42.921.135	37.635.857	87,7	36.816.122	36.816.122	36.807.301	99,8
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	6.338.465	6.178.511	5.176.546	83,8	6.700.000	6.700.000	4.489.391	67,0
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	34.208.944	33.323.863	26.276.935	78,9	53.776.121	53.776.121	27.341.457	50,8
Apoio administrativo	11.269.788	12.766.117	11.526.714	90,3	11.326.745	11.336.245	9.431.349	83,2
Total	94.182.757	95.669.489	80.882.644	84,5	109.018.988	109.028.488	78.069.498	71,6

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: ¹ Refere-se aos recursos da SPM alocados na ação do Programa nº 73 – Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, da Secretaria de Direitos Humanos.

Obs.: valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE) anual médio de 2011.

Considerando-se o orçamento aprovado para a SPM na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011 – de cerca de R\$ 109 milhões – e o montante total liquidado – de mais de R\$ 78 milhões –, tem-se que o nível de execução orçamentária global da secretaria ficou em torno de 72%, o mais baixo dos últimos anos. Este fato, contudo, merece ser pontuado por algumas informações adicionais.

Cabe mencionar, primeiramente, que houve um importante aumento dos recursos dos programas da SPM ao longo da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no Congresso Nacional. No texto enviado pelo Poder Executivo, a proposta era de um orçamento de R\$ 55 milhões. No Congresso

Nacional, inclusive devido à atuação do movimento feminista junto aos parlamentares, este valor saltou para R\$ 114,4 milhões, reduzidos a R\$ 109 milhões após os vetos da presidenta Dilma Rousseff às emendas ao Programa nº 156 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.¹⁶ Ressalte-se que a contínua atuação do movimento feminista junto ao Congresso Nacional para ampliação do orçamento dedicado às políticas para as mulheres tem resultado, todos os anos, em aumento significativo nos recursos para a SPM. Em 2012, esta mobilização também contribuiu para produzir o mais alto orçamento autorizado para movimentação e empenho desde a criação da SPM.

Diversos fatores contribuíram, porém, para que este orçamento tivesse uma execução baixa ao longo de 2011. Um deles certamente está relacionado às mudanças de comando vivenciadas pela SPM. Após sete anos de uma mesma gestão, em 2011 houve mudança de ministra e, como consequência, de praticamente todos os quadros de direção da secretaria. A renovação de quadros implicou a necessidade de tempo para apropriação não apenas das atividades da SPM mas também do *ethos* do serviço público e de todas as suas normas e regras específicas, uma vez que não necessariamente as novas gestoras já haviam passado pelo governo federal. Vale mencionar que após esta primeira fase de mudança nos cargos diretivos, a SPM passou, ainda em 2011, por uma nova recomposição de quadros, com a saída de duas de suas três secretárias nacionais. Com isto, voltou-se novamente ao estágio de apropriação das condições de trabalho, e a implementação das políticas foi prejudicada no tempo.¹⁷

Devido também ao início de um novo governo, os editais de chamada de projetos foram publicados somente no mês de maio, uma dificuldade adicional para a execução do orçamento. Finalmente, a realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, no mês de dezembro, fez com que todos os esforços fossem mobilizados para a organização do evento. Isto ocorreu justamente no mês em que os últimos limites de recursos são liberados para movimentação e empenho e requerem, portanto, bastante esforço por parte da equipe encarregada de analisar e encaminhar os projetos recebidos para apoio. O orçamento da SPM é em grande parte destinado a apoio a projetos via celebração de convênios com poder público e organizações sociais. Em 2011, foram firmados 146 convênios

16. As emendas foram vetadas porque, em cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011 (Lei nº 12.381 de 2011), o programa de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres não pôde ser objeto de limitação de empenho em 2011, conforme a Lei nº 12.309 de 2010, anexo IV, seção II. Com isso, optou-se por vetar as emendas individuais inseridas pelos parlamentares no Programa nº 156, no valor total de R\$ 5.400.000, pois “a expansão desse grupo de ações [excluídas do cálculo da base contingenciável] imporia (...) a necessidade do contingenciamento de valores em outras ações no âmbito do Poder Executivo, o que poderia resultar em prejuízos à otimização dos recursos disponíveis” (Brasil, 2011e).

17. No início de 2012, a SPM passou por mais uma reforma administrativa, com a saída da ministra Iriny Lopes – que se candidatou à prefeitura de Vitória – e a posse da nova ministra Eleonora Menicucci. Com isto, mais uma vez a secretaria se viu às voltas com mudanças de orientação e paralisação ou diminuição no ritmo das atividades.

e repassados R\$ 55,5 milhões, referentes a convênios firmados naquele ano e em anos anteriores (Brasil, 2011f).

Essa forma de execução orçamentária impõe dificuldades adicionais, tal como relatado pela própria SPM, tendo em vista todos os processos burocráticos necessários para a celebração de convênios na administração pública federal e as dificuldades dos órgãos governamentais em se manterem adimplentes junto ao cadastro único de convênios (CAUC) e, posteriormente, em executarem corretamente as despesas previstas no plano de trabalho. A incapacidade técnica e gerencial é tão flagrante que muitos convenientes devolvem os recursos ao Tesouro Nacional por não conseguirem executar o convênio firmado. Esta é uma questão de grande importância do ponto de vista da implementação das políticas para as mulheres, pois a execução das ações por meio de convênios celebrados com outros parceiros implica muitas dificuldades no que diz respeito ao acompanhamento das ações e mesmo à mensuração de metas físicas realizadas. Assim, por exemplo, se a SPM firmou um determinado convênio em 2010 para atender a um número estimado de mulheres vítimas de violência em um serviço especializado e, meses depois, a entidade conveniente devolve os recursos referentes à parceria, aquelas mulheres não terão sido atendidas, apesar de terem sido contabilizadas como meta alcançada naquele ano. É importante destacar, neste caso, que a grande maioria dos órgãos que realizam convênios com a SPM são governamentais – tanto da esfera estadual quanto municipal – e que apenas 16% do total de convênios firmados em 2011 se deram junto a organizações de natureza não governamental. A questão das dificuldades técnicas e gerenciais, neste contexto, se torna ainda mais grave, imprimindo uma série de limitações ao alcance e à efetividade da política induzida no âmbito nacional, em especial no que diz respeito às ações na área de violência desenvolvidas a partir do pacto nacional, em que a descentralização das iniciativas é a tônica.

Diante dessas e de outras dificuldades, a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET) realizou, em 2011, uma avaliação da execução do programa de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres e chegou a uma série de recomendações. Esta avaliação será detalhada na subseção 3.1.

Além disso, as despesas de “restos a pagar” do ano anterior mais uma vez comprometeram a execução orçamentário-financeira. Herdou-se da execução de 2010 um montante de pouco mais de R\$ 20 milhões em despesas inscritas em restos a pagar em 2011. Isto significa que estes valores, apesar de empenhados em 2010, não puderam ser pagos até 31 de dezembro e, assim, tornaram-se compromissos a serem honrados no ano seguinte. Apesar de comprometerem uma parcela importante do financeiro liberado para a SPM, estes R\$ 20 milhões não são contabilizados na execução orçamentária de 2011.

Cabe lembrar, ainda, que a SPM integra a Presidência da República e que, com isso, os limites liberados para movimentação e empenho via decreto presidencial para este órgão são distribuídos para suas unidades de acordo com a progressiva execução de cada uma delas no decorrer dos meses. Assim, dos recursos de fato liberados para a SPM – R\$ 78,8 milhões –, foram empenhados 99,9%. Mas se for levado em consideração o orçamento autorizado total, a SPM executou somente 72,3%, como demonstra a tabela 1. A baixa liberação de recursos pode indicar dificuldades na capacidade de execução orçamentária e financeira do órgão.

Todas essas questões comprometeram a execução de seu orçamento em 2011 e fizeram com que os níveis de execução ficassem bem abaixo do normalmente alcançado pela SPM. Aquelas iniciativas já mais estruturadas, com compromissos mais fortemente estabelecidos entre os diferentes parceiros, acabaram sendo menos afetadas neste processo. Prova disso é que o programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, do qual se originam os recursos para implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, apresentou execução de praticamente 100% do autorizado no início da gestão. Isto indica que praticamente todo o recurso comprometido foi liberado para movimentação e empenho e, como se vê, executado. Os programas dos quais partem os recursos para iniciativas mais pontuais, ou para o atendimento de projetos via demanda espontânea de governos subnacionais e organizações não governamentais, tiveram execução significativamente mais baixa. É o caso do programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, que executou apenas 50,8% do autorizado.

Por fim, cabe dizer que a maior parte do orçamento empenhado ao longo de 2011 nos dois programas de natureza finalística da SPM – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – foi direcionada aos estados da região Nordeste (35,4%), seguidos daqueles da região Sudeste (26,9%), Norte (15,8%), Sul (14,3%) e Centro-Oeste (7,6%). Esta distribuição foi fortemente influenciada pelo comportamento do gasto direcionado às ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Quando se observa o programa de enfrentamento à violência, em que o gasto foi orientado pelas diretrizes do pacto, nota-se que o Nordeste respondeu por 37% do total de recursos empenhados, enquanto o Sudeste alcançou reduzidos 25%. Esta distância se reduz no programa de cidadania e efetivação de direitos, cuja execução se dá via balcão. Neste programa, o Sudeste passa a responder por 30% do total dos valores empenhados, e o Nordeste, por 32%.¹⁸ Este comportamento indica que uma política que se proponha a uma discussão menos centralizada pode redirecionar recursos no território nacional

18. Alguns convênios formalizados no âmbito do programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres são, na realidade, direcionados ao enfrentamento da violência. A análise aqui apresentada baseou-se nos dados ajustados, ou seja, estes convênios foram contabilizados como sendo da área de violência.

segundo prioridades de ação e, portanto, necessidades territoriais diferenciadas, e não apenas segundo capacidade das organizações proponentes.

3.1 Ações implementadas em 2011

Um dos principais acontecimentos na área, em 2011, foi a realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), cuja etapa nacional foi realizada em Brasília, entre os dias 12 e 15 de dezembro, com a participação de mais de 3 mil pessoas. Assim como nas demais conferências nacionais, a CNPM foi precedida de etapas estaduais e municipais, que envolveram diretamente mais de 126 mil mulheres em todo o país. Segundo informações da SPM, foram realizadas 1.119 conferências municipais, 188 conferências regionais e 27 estaduais. Nestas etapas, foram discutidos, à luz da realidade local, os temas propostos pela SPM, quais sejam, a análise da realidade das mulheres e as dificuldades para efetivação de sua cidadania, bem como a definição de prioridades de políticas, tendo como base a avaliação do que foi alcançado no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja vigência se encerrou justamente em 2011.

O tema da conferência foi Autonomia das Mulheres e Igualdade.¹⁹ A presidenta Dilma Rousseff esteve presente na abertura, ocasião em que desmentiu a suposta extinção da SPM ou sua fusão com outras secretarias. Este foi um momento digno de nota, pois nos meses finais do ano, mais uma vez, a extinção da SPM voltou a ser colocada como ponto de pauta da reforma ministerial.

Tendo como base o tema da autonomia, um total de 24 grupos de trabalho se reuniu em torno de quatro eixos: autonomia econômica e social, autonomia cultural, autonomia pessoal e autonomia política. Ao final, foram aprovadas 91 resoluções organizadas nestes eixos, que, na prática, somente estruturam de uma maneira diferente os temas já abarcados no II PNPM. As resoluções tampouco se diferenciam muito daquelas tomadas nas primeiras conferências, que abordaram os mais diversos campos da vida social. Torna-se cada vez mais importante promover uma reflexão acerca dos objetivos e do formato que vem sendo adotado para as conferências de políticas para as mulheres. Desde sua primeira edição, o objetivo tem sido, ao cabo, levantar as demandas das mulheres brasileiras e organizá-las em torno de um plano de ações com o qual o governo federal se compromete. No entanto, passadas três rodadas de levantamento das demandas, não há como se esperar que muitas novidades apareçam. Nesse sentido, a construção

19. Tal como discutido em Ipea (2012b), a questão da autonomia das mulheres havia sido definida, durante a gestão da ministra Iriny Lopes, como a nova prioridade no campo das políticas para as mulheres. Na ocasião, a SPM defendia que o enfrentamento da extrema pobreza e a garantia de uma vida autônoma para as mulheres passaria pelo acesso e participação igualitária – quantitativa e qualitativamente – das mulheres ao mercado de trabalho; pelo combate às discriminações e desigualdades vivenciadas; pela ação do Estado para possibilitar a conciliação entre vida familiar, pessoal e profissional; pela valorização do trabalho doméstico – remunerado ou não; e pela desconstrução de valores e estereótipos que favorecem a reprodução da exclusão e da precariedade da inserção feminina no mundo do trabalho.

de novas estratégias que possam retirar mais deste diálogo com o movimento social e com as mulheres da base parece ser algo bem-vindo no campo das políticas para as mulheres.

Passada a conferência e aprovadas as resoluções, cabe à SPM organizá-las em um novo plano nacional, para o qual mais uma vez se colocará o dilema entre priorizar temas ou elencar um conjunto amplo e abrangente de ações. Destaque-se, ainda, que o II PNPM teve sua vigência encerrada em 2011, o que torna mais urgente o lançamento de uma nova versão.²⁰

Outra questão relevante na construção desta nova versão do PNPM refere-se à perda de centralidade do tema autonomia das mulheres na gestão da secretaria iniciada em fevereiro de 2012. Toda a conferência se orientou para o debate das políticas para as mulheres a partir do prisma da autonomia, objetivando uma reorganização da ação do Estado que considerasse esta questão como eixo. No entanto, desde então, o tema vem perdendo força dentro da SPM e do próprio governo, tal como se verá a seguir, com a desarticulação do Fórum Direitos e Cidadania. A ideia de um grande programa de autonomia econômica das mulheres, apresentado em Ipea (2012b), que deveria ter sido lançado em 2012, parece ter sido abandonada, enquanto o tema da violência, por intermédio do pacto nacional, voltou a ter a centralidade da política. Assim, a construção do plano nacional deverá se pautar pelas diretrizes da conferência, as quais foram construídas tendo como base um tema estratégico que, na atualidade, já não é considerado mais tão estratégico assim. Este movimento levanta questões centrais sobre a real importância, para a construção e a consolidação da política, de eventos como a CNPM, uma vez que estes mobilizam fortemente tanto os governos quanto a sociedade, mas suas resoluções nem sempre têm sido adequadas ou integralmente consideradas.

No que se refere às ações implementadas em 2011 pela SPM, também houve continuidade em grande parte dos projetos iniciados anteriormente, conforme poderá ser visto a seguir. No caso das ações na área de *trabalho e autonomia econômica*, 2011 foi marcado pelo apoio a projetos e por intensas articulações políticas com outros ministérios com vistas a avançar em questões como direitos das trabalhadoras domésticas e ampliação da oferta de creches. Ambos os temas estiveram presentes na pauta da Sala de Situação de Igualdade de Gênero, instituída no âmbito do Fórum Direitos e Cidadania, da Secretaria-Geral da Presidência da República. Os fóruns foram instituídos com vistas a organizar a agenda prioritária de governo e propiciar o diálogo entre diferentes ministérios

20. Não foram, até o momento, disponibilizadas avaliações que permitam uma análise acerca da implementação do II PNPM, suas dificuldades e principais conquistas.

que se comprometeram com planos de ações multissetoriais.²¹ No eixo de igualdade de gênero, a agenda se concentrou nos temas do mundo do trabalho, dos cuidados e do imaginário cultural e social.

A iniciativa dos fóruns aparentemente foi abandonada pelo Palácio do Planalto, mas, no caso da agenda de igualdade de gênero, as interações que decorreram das atividades ocorridas ao longo de 2011, pelo menos no caso da SPM com o MEC, avançaram. As discussões se centraram não somente na expansão do número de creches, pauta do governo desde seu início, mas também no seu financiamento, uma vez que as creches são equipamentos sociais caros e uma das alegações dos municípios para não conseguirem cumprir as metas previstas está na sua incapacidade de arcar com os custos.²² Vale mencionar que o esforço, nesta articulação entre SPM e MEC, passa também pela tentativa de perceber a política de creches não apenas como educacional, mas também de cuidados, o que significa o reconhecimento pelo Estado de seu papel enquanto corresponsável pelos cuidados e pelo trabalho doméstico não remunerado. A ampliação do escopo da política pode levar a mudanças importantes não só em termos da ampliação da oferta de serviços mas também da sua qualidade, do horário de funcionamento, do tipo de atividade ofertada, entre outras questões.²³

Neste sentido, registram-se alguns avanços. O primeiro deles foi o aumento nos fatores de ponderação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) para as matrículas em creches. Para 2010, cada matrícula em creche pública em tempo integral recebia o equivalente a R\$ 1,10 do valor aluno/ano do FUNDEB. Para o exercício de 2012, este fator já subiu para R\$ 1,30.²⁴ Também aumentou o valor da merenda escolar por aluno, a ser repassado no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os valores para todos os níveis de ensino aumentaram, mas, no caso das creches, o aumento foi proporcionalmente maior, passando para R\$ 1 – mais que o triplo do valor para as matrículas no ensino fundamental (R\$ 0,30). Estas novas ponderações estão relacionadas ao reconhecimento de que o financiamento das creches deve ser ampliado e de que se trata de equipamentos com elevados custos de manutenção, por necessitarem de mais profissionais por aluno, de mais refeições e de materiais pedagógicos diferenciados. Quanto a este último ponto, ainda permanece a impossibilidade de

21. Além do Fórum Direitos e Cidadania, coordenado pela Secretaria Geral, havia os Fóruns de Desenvolvimento Econômico (coordenado pelo Ministério da Fazenda); Infraestrutura (coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Erradicação da Pobreza (coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

22. Entre essas dificuldades, podem ter lugar os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal, por parte do poder público. Os municípios podem encontrar entraves para a contratação de professores para a educação infantil.

23. Para mais informações, ver Ipea (2012b).

24. Ver as Portarias MEC nº 777, de 10/8/2009; nº 873, de 1/7/2010; e nº 1.322, de 21/9/2011.

aquisição de brinquedos como materiais pedagógicos, isto é, os municípios não podem gastar com estes itens dentro do orçamento da educação, o que constitui outro ponto de pauta da SPM.

Registra-se, ainda, que o número de matrículas em creches públicas vem aumentando nos últimos anos: entre 2011 e 2012, houve um aumento de 9,5%, atingindo uma cobertura de 1,6 milhão.²⁵ Apesar do aumento, este número ainda representa uma parcela pequena da população na faixa etária de zero a três anos. De acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 havia 10,9 milhões de crianças nesta faixa (IBGE, 2010).²⁶

Os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, do IBGE) de 2011 indicam que, naquele ano, cerca de 2,8 milhões de crianças frequentavam creches, o que corresponde a uma cobertura de 20,8% do total de crianças na faixa de 0 a 3 anos (IBGE, 2011). Destas, dois terços estavam matriculadas em escolas da rede pública de ensino, evidenciando que, apesar do *deficit* de matrículas frente ao universo de crianças na faixa etária adequada, o Estado é o principal provedor deste serviço.

Outro tema que foi objeto do diálogo entre SPM e MEC foi a ampliação da educação de tempo integral, questão também de fundamental importância para a autonomia das mulheres. O Programa Mais Educação, do MEC, vem se expandindo e, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2012, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre 2011 e 2012, as matrículas de alunos em tempo integral subiram 21,5% nos anos iniciais do ensino fundamental e 33% nos anos finais. Estes dados confirmam os esforços no sentido de ampliar o Mais Educação para 30 mil escolas até o final de 2012. Ressalta-se, no entanto, que, apesar do aumento, as matrículas para tempo integral ainda representam tão somente 8,2% do total no ensino fundamental, beneficiando, em 2012, cerca de 2 milhões de estudantes.

No que diz respeito à ação da SPM voltada para a promoção da igualdade de gênero nos ambientes de trabalho, em 2011 foi lançada a quarta edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, voltado para empresas públicas e privadas. As 95 empresas que aderiram ao programa nesta edição executarão suas ações até dezembro de 2012 para, em seguida, serem avaliadas. Caso sejam atendidos os critérios, as empresas recebem o Selo Pró-Equidade de Gênero. Uma das novidades da quarta edição é que o selo passa a ter categorias, de acordo com a importância das ações implementadas pela empresa. Desta forma, o selo na categoria bronze destina-se às organizações que realizarem ações de conscientização e sensibilização da força de trabalho. A categoria prata vai para aquelas

25. Dados do Censo Escolar de 2012 (INEP, 2012).

26. Para mais informações e análises da política de creches no âmbito das ações de autonomia das mulheres, ver Ipea (2012b).

que realizarem transformações estruturais na gestão de pessoas – nos sistemas de recrutamento e nos programas de saúde e segurança no trabalho, por exemplo – e na cultura organizacional – na propaganda institucional, por exemplo. Finalmente, o Selo Pró-Equidade na categoria ouro será destinado àquelas organizações que, além das ações anteriores, conseguirem realizar transformações estruturais no “processo de ascensão funcional e planos de carreira, cargos, salários e remuneração” e nas “práticas de sensibilização voltadas para a equidade de gênero na cadeia de relacionamento da organização” (Brasil, 2011g, p. 17).

Essa mudança responde a uma das dificuldades encontradas pelo programa no objetivo de transformar de fato as relações de trabalho nas organizações públicas e privadas participantes. Como o critério para recebimento do selo sempre foi o cumprimento do plano de ação apresentado pela empresa e pactuado com a SPM, possibilitou-se que as empresas continuassem recebendo o selo ano após ano mesmo sem apresentarem grandes avanços nas ações implementadas. Para ir além dos eventos de sensibilização – que deveriam constituir somente uma pequena parcela das ações implementadas –, a estratégia de categorias para o selo pode se mostrar atrativa. Com ela, será possível dar visibilidade às organizações que estão conseguindo avançar efetivamente em direção a uma gestão de pessoas e a uma cultura organizacional voltadas para a promoção da equidade entre homens e mulheres e entre brancos e negros.²⁷

Para além destas iniciativas conduzidas de forma mais direta pela SPM, ainda são apoiados projetos encaminhados por governos subnacionais ou por organizações não governamentais também na área de capacitação profissional, empreendedorismo e fortalecimento para o mundo do trabalho. Apesar de serem projetos pequenos, enviados segundo a necessidade e o interesse de cada órgão proponente – sem, portanto, qualquer referência a um mesmo marco teórico ou político e com menos potencial de sustentabilidade – a secretaria tem entendido que esta é a forma que tem de, neste campo específico, dialogar e apoiar estados e municípios. Em 2011, foram firmados cerca de quarenta convênios direcionados a esta temática, que envolveram recursos da ordem de R\$ 9,5 milhões.

Boa parte do ano de 2011 também foi dedicada às articulações e negociações relacionadas à realização da Marcha das Margaridas, em agosto. Tal como já apontado no início deste texto, a marcha é um importante movimento protagonizado pelas mulheres do campo e da floresta no qual se apresentam demandas ao governo federal. Tradicionalmente, na plenária de encerramento da marcha, o governo apresenta um plano de compromissos, elaborado a partir das reivindicações apresentadas. A elaboração deste plano foi fortemente capitaneada pela SPM, e demandou recursos intensivos ao longo do ano. A SPM também apoiou

27. Para uma análise mais detalhada a respeito do programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e de suas alterações recentes, ver Ipea (2012b).

financeiramente a Marcha das Margaridas, repassando à CONTAG cerca de R\$ 300 mil.

Nas políticas na área de educação, em 2011, a secretaria deu continuidade a três importantes programas: Mulher e Ciência; Gênero e Diversidade na Escola; e Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

O Mulher e Ciência é uma parceria da SPM com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o MEC, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). Constitui-se de três iniciativas: Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências; e edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. O prêmio, realizado anualmente, teve sua sétima edição lançada em 2011.²⁸ Foram inscritos 3.965 trabalhos – 607 a menos que na edição anterior – em cinco categorias: *i*) mestre e doutorando; *ii*) graduado, especialista e estudante de mestrado; *iii*) estudante de graduação; *iv*) estudante do ensino médio; e *v*) escola promotora da igualdade de gênero. Nas três primeiras, inscrevem-se artigos científicos elaborados sob orientação de um professor ou professora; no caso dos alunos e alunas de ensino médio, inscrevem-se redações e, finalmente, as escolas concorrem com projetos pedagógicos. A premiação ocorreu no início de 2012, e já foram abertas as inscrições para a oitava edição.

O mérito dessa iniciativa está em contribuir para a reflexão das questões de gênero no ambiente escolar e, ainda, para a produção científica na temática. Para garantir ampla participação, no entanto, faz-se necessária estreita articulação com o MEC e com as universidades. Do total de trabalhos inscritos na sétima edição, 85%, ou 3.376, foram redações de estudantes do ensino médio. Considerando-se que, naquele ano, havia cerca de 7,2 milhões de estudantes matriculados neste nível de ensino, é possível avaliar que o programa ainda apresenta um grande potencial de expansão. É interessante observar que esta categoria tem um elemento fundamental nos objetivos da SPM: supõe-se que estudantes de graduação e graduados que se inscrevem são aqueles que já trabalham com a temática e serão premiados pela qualidade de seu trabalho. No caso de estudantes de ensino médio, a existência do prêmio pode fazer com que jovens que jamais haviam refletido sobre as relações entre homens e mulheres na sociedade o façam, bem como professores e demais profissionais da escola. Assim, o prêmio alcança o objetivo de fundo de promover transformações culturais.²⁹

28. O encontro de núcleos e grupos de pesquisa e o edital de apoio à pesquisa não ocorreram em 2011. O encontro deve ser realizado em 2013 e o quarto edital de fomento à pesquisa tinha previsão de lançamento para o segundo semestre de 2012.

29. Uma breve análise do conteúdo das redações pré-selecionadas no quinto prêmio pode ser encontrada em Melo (2011).

O programa Gênero e Diversidade na Escola (GDE) constitui iniciativa voltada para a formação de professores da educação básica nas temáticas de igualdade de gênero, igualdade de raça e diversidade sexual. O curso tem duração de 200 horas e, desde 2008, é ofertado por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), sendo implementado pelo MEC. Desde então, vem crescendo o número de universidades participantes, que já somavam 37 em 2011. O curso é ofertado nos níveis de aperfeiçoamento e especialização.³⁰ No período 2010-2011, foram ofertadas 2.140 vagas por sete universidades espalhadas pelo território nacional.³¹ Os anos de 2010 e 2011 foram destinados à execução e finalização de oferta de vagas. Para 2012 e 2013 havia previsão de uma nova leva de ofertas, com diversas universidades finalizando os trâmites para abertura de vagas.

A despeito da relevância do programa, é preciso destacar que existem dificuldades relacionadas ao seu monitoramento e sua avaliação que inviabilizam, por exemplo, que se tenha informação disponível acerca de quantas pessoas o concluíram. Nesta fundamental parceria entre SPM e MEC, a secretaria responde pelos conteúdos e foi a protagonista da iniciativa desde 2006, quando um projeto-piloto foi implantado em parceria com o Conselho Britânico. Mas, desde então, os cursos vêm sendo financiados majoritariamente pelo MEC e a responsabilidade pela oferta do curso é das instituições de ensino superior, a depender do interesse de cada uma em ofertá-lo. Assim, os mecanismos de acompanhamento foram dificultados. As iniciativas de avaliação do curso são mais pontuais e partem de outros parceiros, como o Centro Latino-americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O curso também é objeto de muitos estudos e avaliações qualitativas. Em muitas delas, registram-se dificuldades relacionadas à modalidade de educação a distância, especialmente tendo em vista a sensibilidade ligada a muitos dos temas trabalhados e à necessidade, muitas vezes, de se desconstruírem crenças e paradigmas arraigados.³² Diante disto, faz-se necessário um material pedagógico de qualidade e um bom preparo dos tutores e tutoras, que também devem ter acesso a um material de formação e orientação bem feito.

O curso a distância Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP-GeR) é mais recente e destina-se a

servidoras/es dos três níveis da administração pública, preferencialmente, gestoras/es das áreas de educação, saúde, trabalho, segurança e planejamento, integrantes dos conselhos de direitos da mulher, dos fóruns intergovernamentais de promoção da

30. A partir de 2013, o curso será oferecido também na modalidade extensão.

31. São elas: Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Universidade Federal de Lavras (Ufla).

32. Uma avaliação sobre o GDE, conduzida pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pode ser encontrada em Minella e Cabral (2009).

igualdade racial, dos conselhos de educação, dirigentes de organismos não governamentais ligados à temática de gênero e da igualdade étnico-racial (Brasil, [s.d.]).

O curso pode ser oferecido pela universidade que adere por meio da UAB na modalidade especialização – com carga horária de 300 horas – ou aperfeiçoamento (extensão), com carga horária entre 360 e 400 horas. Entre 2010 e 2011, foram ofertadas quase 4 mil vagas, por um conjunto de dez universidades.³³ Assim como no caso do GDE, a oferta dos cursos também é de responsabilidade das instituições de ensino superior, segundo conveniência e interesse de cada uma.

Interessante observar que, se o GDE surge com o objetivo de formar profissionais dentro das temáticas de gênero e raça para a educação, sua experiência bem-sucedida inspirou o GPP-GeR, que visa formar profissionais para a gestão de políticas públicas. Com estas iniciativas, a SPM procura atuar em dois importantes eixos de perpetuação de uma cultura de desigualdade, sobre os quais é recorrentemente cobrada. Os professores e as professoras que consigam aplicar em suas salas de aula conteúdos e concepções mais igualitárias acerca das relações de gênero poderão formar novas gerações com percepções diferenciadas. O mesmo se espera de gestores e gestoras que sejam capazes de implementar políticas com o olhar de gênero e raça. Se estes dois tipos de formação se perpetuarem e forem bem-sucedidos, podem ter repercussões significativas no médio e no longo prazo. A dificuldade, então, é medir seu impacto e avaliar sua efetividade.

Um novo campo de reflexão dentro da SPM, que gerou alguns frutos em 2011, foi o debate sobre gênero e segurança alimentar. No processo de preparação da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, paralelamente, da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foi constituído um grupo de trabalho sobre segurança alimentar e gênero no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O grupo realizou, no mês de outubro, a oficina Mulheres, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural Sustentável, na qual foi aprovada uma carta, que também foi objeto de debates numa das atividades da IV Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, no mês seguinte. A carta aprovada neste seminário foi publicada como anexo no relatório final da conferência e traz, entre outras demandas: reconhecimento do papel das mulheres na produção de alimentos saudáveis; necessidade de reforma agrária; adoção de um novo modelo de desenvolvimento e de novo modelo energético; combate ao incentivo ao uso de agrotóxicos; serviços de assistência técnica e extensão rural para as mulheres; implementação de banco de sementes crioulas; fortalecimento da participação das mulheres no PAA e no PNAE;

33. São elas: Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Ufes.

e discussão sobre indicadores para a formulação e o monitoramento de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional sob o enfoque de gênero.

As discussões, portanto, se relacionam diretamente com o papel das mulheres na agricultura familiar. Chama-se a atenção, ainda, para a vulnerabilidade das mulheres de alguns grupos, como indígenas e quilombolas. As discussões são ainda preliminares e devem ter continuidade com a reativação do grupo de trabalho, ocorrida no primeiro semestre de 2012. Cabe registrar a necessidade de superação de uma perspectiva naturalizadora quando se aborda o papel das mulheres na segurança alimentar e nutricional e de amadurecimento das reflexões neste campo.

No campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, em 2011, foi dada continuidade à execução do pacto nacional. Como mencionado no início da seção 3, a existência de articulações entre governos federal e estaduais para implementação de ações de enfrentamento à violência, consubstanciadas em planejamentos plurianuais e formalizadas via termos de adesão ou acordos de cooperação federativa, possibilitaram que, mesmo diante das dificuldades em 2011, as ações nesta área tivessem continuidade e o orçamento fosse praticamente todo executado. Cabe mencionar que as mudanças nos governos estaduais fizeram com que as pactuações tivessem de ser reconstruídas diante das transições políticas ocorridas. Ainda assim, as atividades não foram interrompidas.

Como resultado, em 2011, foram firmados noventa novos convênios direcionados ao fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, seja por meio da criação, reforma ou reaparelhamento de serviços ou da capacitação de profissionais que atuam no atendimento às mulheres. Estes novos convênios, que envolvem recursos de pouco mais de R\$ 35 milhões, juntam-se àqueles firmados em anos anteriores, mantendo-se a orientação para que sejam sempre plurianuais – ou seja, o repasse financeiro deve dar-se em mais de um ano, condicionado ao cumprimento do plano de aplicação dos recursos.

Entre 2010 e 2012, as ações de enfrentamento à violência desenvolvidas pelo governo federal e coordenadas pela SPM foram objeto de duas auditorias: uma realizada pela Ciset e outra pelo Tribunal de Contas da União (TCU).³⁴ Ambas as auditorias trouxeram importantes achados não apenas para a SPM mas

34. A auditoria levada a cabo pela Ciset faz parte de suas atribuições regulares e tem como objetivo “avaliar se a execução está sendo realizada conforme as normas que regulam o programa, à luz da legislação, bem como identificar possíveis pontos operacionais frágeis que, embora não estejam ferindo normas legais, possam interferir na adequada execução do programa” (Brasil, 2011c, p. 10). Foram fiscalizados apenas os convênios aprovados no âmbito da Ação nº 2C52 (Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência) do Programa nº 156 (Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres) do PPA 2008-2011. A auditoria efetivada pelo TCU foi resultado de uma representação oferecida pelo Ministério Público (MP) à presidência do TCU, que relatava falhas no atendimento prestado às mulheres em situação de violência no país. Nesta representação, o MP solicitou ao TCU uma avaliação sistêmica das ações governamentais empreendidas na área. O documento final da auditoria ainda não foi disponibilizado ao público.

também para outros órgãos envolvidos na implementação da política, em especial os da segurança pública e do Judiciário. As contribuições aportadas são especialmente relevantes ao se considerarem as dificuldades que a SPM tem, enquanto coordenadora das ações e do pacto nacional, para monitorar a implementação das atividades e projetos acordados no nível local.

Os principais problemas e desafios encontrados podem ser divididos em dois grandes conjuntos: o primeiro deles refere-se a questões de ordem mais processual, envolvendo a formalização de convênios, o monitoramento da sua execução e as institucionalidades necessárias à sua efetivação. O segundo grupo de observações aborda mais as questões de conteúdo, relacionadas às dificuldades no funcionamento dos serviços que atendem às mulheres e os desafios colocados para que estes sejam aperfeiçoados e ofereçam atendimento de melhor qualidade. Entre os principais achados, cabe apontar os listados a seguir.

- 1) Desrespeito aos critérios estabelecidos nos editais para apoio a convênios. A SPM destacou, em seus editais, que o apoio a ações para ampliação e consolidação da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência deveria ser direcionado prioritariamente para os municípios-polo, tal como definidos no âmbito do pacto nacional.³⁵ No entanto, parte significativa dos convênios firmados junto aos governos subnacionais destinava recursos para a construção, reforma ou reaparelhamento de serviços em municípios que não obedeciam aos critérios previstos no edital, ou seja, não se enquadravam como município-polo. As diretrizes norteadoras da política, pautadas por preocupações como sustentabilidade das ações e capilarização dos serviços, não foram respeitadas, e os recursos foram distribuídos de forma semelhante em valor, independentemente das necessidades de cada localidade, da quantidade de habitantes e da situação econômica (Brasil, 2011c). Não foi possível, para a auditoria, identificar as razões deste desvio, mas pode-se supor que estejam relacionadas ao não envio – ou ao envio em condições que não permitiam a aprovação – de projetos por parte dos municípios-polo ou mesmo em função das necessidades urgentes da execução orçamentário-financeira.
- 2) Fragilidade dos projetos aprovados e formalizados via convênio. Boa parte dos convênios analisados durante as auditorias trazia planos de trabalho pouco detalhados, sem previsão adequada de metas ou etapas, o que não permitia o acompanhamento da execução, a avaliação do cumprimento de metas ou dos resultados previstos, nem mesmo a correta avaliação da viabilidade da proposta apresentada. Identificou-se também ser bastante frequente a aprovação de projetos sem a adequada análise de custos e

35. Para mais informações sobre a definição dos municípios-polo, ver a subseção 4.1 deste capítulo.

sem uma sistemática de monitoramento e avaliação da execução. Como consequência deste quadro, parte significativa dos convênios analisados encontrava-se atrasada tanto no que se refere ao cumprimento das metas pactuadas quanto à execução dos recursos repassados.

- 3) Pouca capacidade de monitoramento e fiscalização dos convênios. Para além dos problemas relacionados à qualidade dos projetos apresentados à SPM e aprovados para recebimento de recursos, também se identificou que a secretaria tem enormes dificuldades em monitorar a implementação das ações financiadas e em fiscalizar o cumprimento do disposto nos termos de convênio. Estas dificuldades, certamente relacionadas à baixa qualidade das propostas aprovadas, também são consequência da inexistência de uma sistemática contínua de fiscalização, que defina a forma pela qual as instituições convenientes serão fiscalizadas, os dados que devem ser encaminhados regularmente à SPM e a frequência com que as iniciativas devem ser visitadas, entre outras questões. Há de se reconhecer que os recursos humanos disponíveis na SPM são bastante reduzidos, mas a organização de um processo de fiscalização permitiria aproveitá-los de forma mais eficiente na realização desta atividade.
- 4) Falta de articulação dentro dos governos e entre os governos. Os resultados das auditorias realizadas apontam para uma frequente baixa articulação entre as políticas desenvolvidas pelos municípios e aquelas levadas a cabo pela esfera estadual. Não raro foram encontrados casos em que os estados não se envolviam com as ações implementadas pelos governos municipais, ou desenvolviam suas próprias iniciativas sem qualquer tipo de articulação intergovernamental. Ademais, notaram-se dificuldades na articulação de diferentes setores dentro da mesma esfera de governo, comprometendo o que vem sendo chamado de transversalização da perspectiva de gênero. Foram relatadas dificuldades não só para que alguns setores do Executivo – em especial da segurança pública – se engajassem na política e se percebessem como corresponsáveis por ela mas também para que as instituições dos poderes Judiciário e Legislativo atuassem de forma comprometida e integrada. Este cenário foi entendido como bastante prejudicial à consolidação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e, de forma mais concreta, à assistência ofertada às mulheres em situação de violência.³⁶ Torna-se um desafio, portanto, promover a integração de esforços entre as diferentes esferas

36. No caso das organizações privadas sem fins lucrativos, o relatório da Ciset aponta que estas instituições são importantes parceiras na implementação da política, em especial pela sua "proximidade com a sociedade e consequente externalização das necessidades sociais locais. Além disso, contribuem com estudos, pesquisas e com serviços de atendimento de assistência social, psicológico e jurídico" (Brasil, 2011c, p. 44).

de governo e entre os diferentes setores do mesmo nível de governo, envolvendo, ainda, as instituições privadas e da sociedade civil.

- 5) Fragilidade dos organismos locais de políticas para as mulheres. Ao longo do processo de auditoria foi possível perceber a importância de se contar com organismos municipais e estaduais de políticas para as mulheres fortalecidos e autônomos. Esta foi entendida como pré-condição para que as políticas possam se consolidar no espaço local, para que haja o reconhecimento da violência enquanto objeto de políticas públicas e para que se construa uma estrutura técnico-administrativa local capaz de implementar ações para o seu enfrentamento. Para a CISET, esta é uma questão tão relevante que há a recomendação de que a celebração de convênios para ampliação e fortalecimento da rede seja realizada apenas com Entes Federados que possuam políticas de enfrentamento à violência contra a mulher consolidadas e implementadas por organismos locais com legitimidade e autonomia suficiente para articular a rede e angariar recursos, de forma a indicar a continuidade e a sustentabilidade da política e do uso do espaço para a finalidade firmada no plano de trabalho (Brasil, 2011c, p. 50).
- 6) Ausência de dados sistematizados sobre o fenômeno da violência contra as mulheres. Outra importante questão levantada nos processos de auditoria refere-se à inexistência de dados sobre, por um lado, a incidência e as características da violência contra as mulheres e, por outro, sobre as condições de funcionamento das instituições que atendem a estas mulheres. Observou-se que não existe uma padronização no registro dos atendimentos prestados em cada unidade, seja ela um centro de referência, seja uma delegacia, o que faz com que cada serviço colete um tipo de informação diferente, em um formato também bastante diferenciado. Os sistemas de informação, quando existem, não se comunicam e não estão integrados em uma rede. Identificou-se também certa resistência dos governos estaduais e municipais em proceder à uniformização na coleta de dados. A ausência de dados sistematizados e unificados dificulta bastante o processo de tomada de decisões em relação às políticas implementadas, pois não se têm quaisquer informações de caráter nacional, estimativas mais acertadas de demanda pelos serviços, da incidência da violência, das características do fenômeno ou mesmo das dificuldades enfrentadas no cotidiano das instituições.
- 7) Pouca oferta de serviços especializados de atendimento à mulher e concentração regional. Nos processos de auditoria, foram avaliados os centros de referência especializados, as delegacias especializadas, os

juizados especializados e as promotorias especializadas – estes dois últimos instituídos a partir da Lei Maria da Penha. Para todos estes serviços, identificou-se uma oferta insuficiente. Na comparação com o Plano de Expansão da Rede de Atendimento, elaborado pela SPM, pode-se identificar que, no caso dos centros de referência, por exemplo, existiam apenas 187 serviços em todo o país, frente a uma necessidade identificada de, ao menos, 1 mil unidades. Situação semelhante foi verificada para os demais serviços. Além da pequena oferta, também se percebeu uma ainda forte concentração das unidades nas capitais dos estados ou nas regiões metropolitanas, a despeito de um reconhecido esforço dos gestores em interiorizarem estas instituições.

- 8) Pouca articulação entre os diferentes serviços. Identificou-se que, além de o número de serviços ser pequeno e concentrado, a articulação entre eles é insuficiente para que se possa falar na composição de uma rede de fato. A localização afastada dos serviços, a inexistência de protocolos padronizados que definam a rotina do atendimento e o fluxo das mulheres entre os diferentes serviços, a incompreensão e o desconhecimento sobre a necessidade de encaminhamento das mulheres de um serviço a outro ou mesmo da existência de serviços na região, a falta de diálogo entre os serviços, entre outras questões, dificultam enormemente a formação de uma cultura de rede e a prestação de um atendimento integral às mulheres.
- 9) Falta de estrutura adequada. Também para o conjunto de serviços analisados, as auditorias encontraram uma falta generalizada de estrutura adequada para o atendimento às mulheres. Foram identificadas questões como:
 - a) não atendimento à estrutura mínima prevista nas normas técnicas disponibilizadas pelo governo federal,³⁷ tais como sala de detenção e espaço individual e protegido nas delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMs), para que as mulheres possam relatar de forma segura e tranquila a violência que sofreram;
 - b) fechamento das DEAMs e juizados especiais à noite e nos finais de semana, quando a maior parte dos casos de violência doméstica tem lugar; e
 - c) instalações velhas, deterioradas, sem reparos ou manutenção adequada e em situação precária de conservação; ou
 - d) falta de adaptação e de acessibilidade para atendimento de mulheres com algum tipo de deficiência.

37. Existem normas técnicas que orientam o funcionamento apenas para os serviços de centro de referência especializado e DEAMs. Estas normas, porém, não têm caráter de obrigatoriedade.

- 10) Insuficiência de recursos humanos. Também de forma generalizada pôde-se notar, ao longo dos processos de auditoria, a insuficiência de recursos humanos para garantir um atendimento adequado e tempestivo às mulheres em situação de violência. Esta situação é grave em qualquer serviço, mas especialmente nas delegacias e nos juizados, que, por vezes, demoram meses para emitir as medidas protetivas de urgência – as quais devem, segundo a Lei Maria da Penha, ser emitidas em até 48 horas –, em função da quantidade de processos para serem analisados por poucas funcionárias e funcionários. Em todos os serviços também é prevista a existência de equipes multidisciplinares de atendimento, que possam oferecer um serviço amplo e integral às mulheres, com apoio jurídico, psicológico, social e assistencial. A formação destas equipes, porém, também é dificultada pela falta de pessoal destacado pelos governos estaduais e municipais. A alta rotatividade em alguns serviços também foi levantada como um problema.
- 11) Baixa qualificação dos quadros funcionais e inexistência de protocolos de atendimento. Outra importante questão apontada ao longo das visitas das auditorias diz respeito à falta de qualificação em gênero e violência. Ainda que esta seja uma das grandes linhas de ação do governo federal, muitos daqueles que atuam no atendimento às mulheres possuem formação insuficiente, quando não inexistente, nas temáticas, o que compromete decisivamente a qualidade do serviço ofertado. Foram frequentes os relatos de reprodução de estereótipos e preconceitos no cotidiano dos serviços, em especial daqueles relacionados à segurança pública. Ademais, destacou-se a inexistência de protocolos padronizados de atendimento que permitam orientar o trabalho daqueles que atuam diretamente junto às mulheres e construir um atendimento mais homogêneo, tornando-o menos dependente das experiências pessoais e profissionais das servidoras e servidores, e incorporando todas as diretrizes para garantir um atendimento integral e humanizado.

Os desafios à consolidação de uma política nacional de enfrentamento da violência são, como se pode notar, muitos e complexos. Exigem repostas do Estado que devem articular não apenas as diferentes esferas da Federação mas também os diferentes poderes, em um esforço de ação que requer mudanças técnicas, processuais, mas, especialmente, culturais. Reconhecer o fenômeno da violência como um objeto de políticas públicas, de gravidade elevada e produtor de fortes impactos não apenas na vida das mulheres mas em toda a sociedade é condição fundamental para garantir o sucesso das ações públicas.

4 TEMA EM DESTAQUE – TERRITÓRIO E POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Esta seção tem por objetivo analisar a concepção e a implementação da política capitaneada pelo governo federal com vistas a enfrentar o fenômeno da violência

de gênero. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, objeto de análise da primeira parte do texto, foi selecionado por buscar incorporar a dimensão territorial em seu desenho e execução, começando pela descentralização das ações para outros Entes Federados, o que se dá de maneira inédita neste campo. Analisar o enfrentamento da violência doméstica exige, no entanto, uma reflexão não somente sobre o território geográfico de articulação das ações governamentais mas também acerca do escopo e dos limites da atuação do Estado num contexto de respeito à privacidade e ao inviolável território privado das famílias. Assim, na subseção 4.2, pretende-se problematizar a dicotomia público-privado e sua relação com a definição de políticas públicas.

4.1 Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres como uma nova abordagem territorial da política

A violência contra as mulheres – em especial aquela cometida no espaço privado – tem sido objeto de ação do Estado desde meados da década de 1980, com a criação das primeiras DEAMs e das casas-abrigo.³⁸ A priorização do tema na esfera pública foi resultado da intensa mobilização do movimento feminista, que, sob os bordões *Quem ama não mata* e *O privado também é público*, denunciou o cotidiano de agressões e mortes a que as mulheres eram submetidas por seus companheiros e ex-companheiros.

A partir deste movimento, e com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, o governo federal passou a priorizar as ações na área de violência contra as mulheres, orientando suas atividades para responder a uma “preocupação em possibilitar um atendimento emergencial às mulheres vítimas de violência e [para a] realização de campanhas para alterar as percepções sobre esse fenômeno” (Ipea, 2007, p. 248). Não se tratava, ainda, de uma política de enfrentamento à violência, mas de uma atuação concentrada no atendimento via DEAMs e no encaminhamento das mulheres às casas-abrigo – ou seja, os eixos eram a segurança pública e a assistência social.

De 1985 até meados dos anos 2000, a atuação governamental na área se resumia, portanto, a intervenções pontuais e desconexas, carentes de um referencial teórico e político, dotadas de baixo orçamento e muito pouco sustentáveis (Ipea, 2007, p. 248-249). Dada a incipiência das reflexões de gênero no âmbito dos governos – em especial dos subnacionais –, a ação pública no combate à violência contra as mulheres foi fortemente orientada e financiada pelas instituições existentes no espaço federal. A ação inicialmente esteve a cargo do CNDM, depois da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) e, por fim, da SPM. O enfrentamento à violência contra as mulheres se dava por meio do apoio

38. A primeira DEAM foi criada na cidade de São Paulo em 1985. Um ano depois, foi criada, pela Secretaria de Segurança do estado de São Paulo, a primeira casa-abrigo para mulheres em situação de risco decorrente da violência doméstica e familiar (Brasil, 2011b).

a projetos apresentados por governos estaduais e municipais, no modelo que se convencionou chamar de “balcão”, uma resposta às demandas por apoio financeiro que espontaneamente chegavam à secretaria. Cada instituição, de acordo com suas necessidades e entendimento do que deveria ser a política de enfrentamento à violência, demandava recursos ao governo federal e desenvolvia, de forma autônoma, suas iniciativas.

Duas importantes inflexões na condução destas ações – que ainda não podiam ser chamadas de uma política propriamente – podem ser percebidas a partir de 2003, com a criação da SPM. A primeira delas se dá com a tentativa da secretaria de trabalhar segundo a lógica de uma política de alcance nacional. Uma inovação importante é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem à mulher em situação de violência, de modo a oferecer-lhe um atendimento integral. A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços – particularmente DEAMs e casas-abrigo – e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla, que contempla também o apoio a outros serviços especializados, mas inclui: a capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões para o funcionamento dos serviços; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção da violência; e a ampliação do acesso das mulheres à Justiça e aos serviços de segurança pública (Ipea, 2007, 248-249).

A segunda grande inflexão se deu em 2007, quando foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que introduziu, pela primeira vez, a ideia de uma política desenvolvida a partir da atuação coordenada das três esferas da Federação, com a definição de responsabilidades e a elaboração de um planejamento de ação que se pautasse pelas orientações da instância federal. Foi a primeira vez que uma política capitaneada pela instituição criada para coordenar as políticas para as mulheres no governo federal se pautou por uma lógica federativa, considerando a importância não só de se conferir protagonismo às esferas locais mas de se manter a referência a uma política de caráter nacional.

Segundo os documentos da própria SPM, o pacto nacional

consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento das ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional (Brasil, 2011a, p. 11).

A análise do pacto e de seus objetivos já foi objeto de reflexão de edições deste periódico e de outras publicações do Ipea (Ipea, 2009a; 2011). O objetivo desta subseção é discutir como o pacto aborda a questão do território. Para isso, serão apresentadas apenas muito brevemente as suas principais características.

O pacto trouxe uma série de inovações para o campo do enfrentamento da violência contra as mulheres. A primeira delas se refere aos marcos teóricos que passaram a balizar a intervenção governamental. Da ideia de violência doméstica e familiar passou-se a um conceito bem mais amplo, que incluía esta mas também outras formas de violência, como as cometidas no espaço público (tráfico humano, violência sexual e assédio sexual, por exemplo), inclusive nas instituições do Estado. O pacto também pautou a incorporação do

princípio da integralidade, composta pelas dimensões de combate e prevenção da violência, atenção, proteção e garantia dos direitos das mulheres por ela vitimadas. Com este objetivo, pretende articular ações de diferentes áreas governamentais, como justiça, segurança, saúde, assistência social, educação, trabalho e habitação (Ipea, 2009a, p. 741).

Com isso, a responsabilidade pela execução das ações de enfrentamento da violência deixou de estar exclusivamente nas mãos da SPM e passou a ser compartilhada com um conjunto de outras instituições, em especial o Ministério da Justiça (MJ), o MS e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Desde seu lançamento, o pacto passou por algumas modificações substanciais. Atualmente, está sendo renegociado com estados e municípios para cobrir o período de 2012 a 2015, a partir de uma nova organização em torno de cinco eixos estratégicos:³⁹

- garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha;
- ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência;
- garantia de segurança cidadã e acesso à Justiça;
- garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e
- garantia de autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

A grande inovação do pacto, porém, no que se refere à abordagem territorial de políticas, foi expressa entre as suas três premissas, quais sejam: *i*) a transversalidade de gênero; *ii*) a intersetorialidade; e *iii*) a capilaridade. Para a SPM, a capilaridade das ações do pacto refere-se ao objetivo de levar “a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os

39. Até então, o pacto se organizava em torno dos quatro eixos a seguir: *i*) implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; *ii*) proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da Aids; *iii*) combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; e *iv*) promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.

níveis locais de governo” (Brasil, 2011a, p. 24). Pela primeira vez, portanto, a corresponsabilização dos níveis subnacionais de governo pela política de enfrentamento da violência contra as mulheres foi tomada como princípio e como ponto de partida para a efetivação de uma política que se propunha, mais que nunca, à construção de uma rede. Segundo os documentos do pacto,

é imprescindível o protagonismo dos estados, Distrito Federal e municípios na condução desse processo com autonomia e gerência, garantindo a sua efetivação nas esferas de sua competência; responsabilizando-se por articular e desenvolver as ações previstas no pacto em seu território; e respeitando as diferentes realidades locais (Brasil, 2010, p. 13).

Outro estudo de avaliação do pacto aponta, ainda, que “isso aumenta a eficácia e a efetividade da rede, criando condições favoráveis à ação de enfrentamento das situações de violência contra as mulheres, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território” (Ipea, 2010b, p. 204).

O primeiro passo, portanto, refere-se à descentralização das ações. Nesse caso, a incorporação da dimensão territorial centra-se na negociação federativa. Para garantir uma distribuição mais equitativa dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e uma sustentabilidade maior das ações implementadas, busca-se envolver – por meio de um pacto político firmado entre as partes e de uma metodologia que busca a otimização dos esforços – atores federais, estaduais e municipais.

Podem ser identificadas duas importantes questões que, no cotidiano da execução, levaram a SPM a propor a descentralização territorial de suas ações. A primeira delas se refere à avaliação das gestoras de que a forma pela qual as ações vinham sendo executadas era ineficiente tanto do ponto de vista da sua sustentabilidade quanto da produção de impactos efetivos na vida das mulheres brasileiras. A segunda diz respeito à existência de uma forte concentração regional na oferta de serviços especializados para atendimento às mulheres em situação de violência. Como pode ser visto na tabela 2, os serviços de atendimento sob a competência do Poder Executivo, que também são os que existem há mais tempo, concentram-se na região Sudeste do país, onde se localizam 51% das DEAMs, por exemplo. Os serviços criados especialmente a partir da Lei Maria da Penha – juizado ou vara adaptada, promotoria e defensoria especializada – estão menos concentrados, mas ainda não foram criados em muitas Unidades da Federação (UFs).

TABELA 2
Serviços especializados de atendimento à mulher por tipo, UF e região (ago./2012)
(Em unidades)

UF/Região	DEAMs	Núcleo de atendimento à mulher nas delegacias comuns	Centro de referência de atendimento à mulher	Casa-abrigo	Juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher	Vara adaptada de violência doméstica e familiar	Promotora especializada do Ministério Público	Núcleo ou defensoria especializada de atendimento à mulher
Norte	45	1	28	10	5	16	6	14
Acre	2	0	5	2	0	1	2	2
Amazonas	9	1	2	1	1	0	0	1
Amapá	3	0	6	1	1	1	1	1
Pará	12	0	10	2	1	5	1	3
Rondônia	7	0	2	2	1	0	1	1
Roraima	1	0	2	1	1	6	0	1
Tocantins	11	0	1	1	0	3	1	5
Nordeste	76	1	56	16	12	7	8	17
Alagoas	3	0	1	1	1	0	0	2
Bahia	15	0	20	1	0	2	1	1
Ceará	7	0	14	2	2	0	2	3
Maranhão	18	0	4	2	1	2	2	1
Paraíba	9	0	3	2	2	0	2	1
Pernambuco	7	0	9	4	2	0	1	1
Piauí	8	0	1	2	1	2	0	4
Rio Grande do Norte	5	0	2	1	3	0	0	3
Sergipe	4	1	2	1	0	1	0	1
Sudeste	195	22	79	25	14	14	5	14
Espírito Santo	10	0	3	2	1	2	1	2
Minas Gerais	48	15	14	5	0	2	4	9
Rio de Janeiro	12	3	32	4	12	0	0	0
São Paulo	125	4	30	14	1	10	0	2
Sul	29	62	33	13	5	4	1	7
Paraná	13	6	9	5	1	2	0	0
Santa Catarina	3	18	3	3	3	2	0	0
Rio Grande do Sul	13	38	21	5	1	0	1	7
Centro-Oeste	35	35	20	8	6	13	9	8
Distrito Federal	1	31	2	1	5	0	3	4
Goiás	16	0	5	1	1	7	3	0
Mato Grosso do Sul	12	0	11	2	0	1	2	3
Mato Grosso	6	4	2	4	0	5	1	1
Brasil	380	121	216	72	42	54	29	60

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Disponível em: <https://sistema3.planalto.gov.br/ispmu/atendimento/atendimento_mulher.php>. Dados de 17/08/2012.

Em resposta a uma requisição do TCU, a SPM elaborou o Plano de Expansão da Rede de Atendimento às Mulheres, que levou em consideração a densidade populacional dos municípios, os seus índices de violência e a proximidade de áreas metropolitanas. Segundo a avaliação do TCU, apesar dos esforços de se interiorizarem, por exemplo, os centros de referência, as quantidades existentes ainda são consideravelmente inferiores àquelas idealizadas pela SPM. Alia-se a isto a falta de articulação entre os serviços da rede, que gera fragmentação do atendimento.

Diante dos desafios a serem enfrentados, a SPM construiu uma proposta de pacto federativo a ser estabelecido entre União, estados e municípios para a implementação do pacto nacional. Esta proposta procurou dar conta das etapas de planejamento, implementação e monitoramento das ações, estabelecendo responsabilidades e critérios para a adesão.

Embora o pacto seja firmado com os governos estaduais,⁴⁰ sua principal unidade de ação são os municípios. A orientação é que o diagnóstico de serviços existentes nos municípios e a realidade socioeconômica das mulheres que neles habitam balizem o planejamento das ações do pacto. Cada realidade específica deve ser considerada, de modo que a instância estadual não privilegie os municípios mais desenvolvidos ou pense em sua composição de forma homogênea. Dado o grande número de municípios existentes no país, a escassez de recursos de toda ordem e a desnecessidade – ou inviabilidade – de que todos os serviços sejam ofertados em todos os municípios brasileiros, o pacto tem trabalhado com a ideia de município-polo.

Os municípios-polo são definidos como as regiões administrativas do estado que já constituem referência na região, destacando-se por: *i*) exercer influência sobre o entorno; *ii*) ser um centro regional; *iii*) ser referência na oferta de serviços; e *iv*) ser dotado de capacidade de gestão e articulação. A opção por trabalhar com estas unidades expressa a “centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento” (Brasil, 2009b, p. 13).

De acordo com a avaliação da Ciset, citada na seção 3,

a definição dos municípios-polo é fator crucial para uma eficiente implementação da política de ampliação e consolidação dos serviços de atendimento à mulher vítima de violência doméstica. Como a intenção é que o polo atenda o próprio município e as regiões vizinhas, este deve funcionar como centro impulsor dos serviços

40. No caso de São Paulo, em um primeiro momento, dadas as dificuldades de negociação com o governo estadual, o pacto foi firmado junto a um consórcio de municípios. Posteriormente, foi instituída a figura de uma gestora estadual do pacto, e, por fim, o pacto pôde ser firmado com o governo estadual.

especializados, possuir uma gama suficiente e articulada de serviços públicos especializados com acessibilidades para as mulheres de toda a região e propiciar a participação da sociedade civil organizada (Brasil, 2011c, p. 29).

Dessa forma, o compromisso firmado entre governo federal, estados e municípios pretende operar uma descentralização da política; e, ao se considerarem alguns municípios como referência regional, adota-se uma nova lógica de compreensão do território no âmbito das políticas de enfrentamento da violência.

Os municípios-polo devem ser definidos pelos próprios estados, no âmbito das câmaras técnicas, com o objetivo de ampliar o alcance das ações do pacto nacional. Há, sem dúvida, um bom potencial de ampliação da capilaridade do atendimento às mulheres, na medida em que estes municípios envolvem diversos outros que serão beneficiados com a instalação de um conjunto mínimo de serviços especializados para atendimento às mulheres em situação de violência. É meta do pacto que todos os municípios-polo passem a ser dotados, no mínimo, de um centro de referência especializado, uma DEAM, uma casa-abrigo,⁴¹ um juizado especial, um núcleo de atendimento especializado na defensoria pública e uma promotoria especializada nos ministérios públicos. Para tanto, o governo federal deve induzir e negociar este objetivo nos planos de ação elaborados pelos estados que aderem ao pacto, saindo definitivamente da mera lógica de atendimento de demandas espontâneas.

No entanto, dificuldades de diferentes ordens se apresentam. É comum haver maior pressão da demanda por um serviço quando este se destina a atender não apenas aos habitantes do município que o oferece mas também aos moradores das cidades vizinhas. Com isso, há resistência dos gestores municipais em oferecer serviços que atendam também a populações de outras cidades. No caso do pacto, ainda existem dificuldades adicionais relacionadas às diferentes lógicas de cada tipo de serviço que se pretende instalar. Os cinco serviços que devem ser estabelecidos em cada município-polo são ligados a setores diferentes do poder público, que obedecem a lógicas territoriais específicas – por exemplo, as regiões de planejamento e ação das secretarias estaduais de segurança pública e as comarcas judiciais.

Vale destacar que

a adoção da perspectiva de territorialização se materializa, no pacto nacional, por meio da descentralização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e da consequente oferta dos serviços da rede de atendimento em locais

41. Em virtude das características peculiares dos serviços de abrigamento, neste caso específico não há, necessariamente, de existir uma casa-abrigo em cada município-polo. A SPM tem incentivado tanto a formação de consórcios intermunicipais para a oferta deste serviço quanto a instituição de formas alternativas de abrigamento temporário.

próximos das mulheres e considerados estratégicos para estados e municípios (Ipea, 2010b, p. 203).⁴²

Isso significa que o objetivo de capilarização dos serviços não se restringe às ações de expansão daqueles considerados especializados, mas inclui também outras iniciativas, como a capacitação dos servidores e colaboradores que atuam nos serviços não especializados. Os serviços não especializados – como delegacias comuns, serviços de saúde, centros de referência da assistência social (Cras) e centros de referência especializados de assistência social (Creas) – muitas vezes funcionam como importantes portas de entrada das mulheres e, sem dúvida, encontram-se mais espalhados pelo território nacional. Esta é, portanto, outra possibilidade de capilarizar o atendimento de qualidade às vítimas.

Contudo, entra-se aqui em um debate espinhoso. Em virtude da ausência de recursos para a instalação de serviços específicos que possam atender às mulheres em todo o território nacional, o objetivo da ampliação da oferta do atendimento às mulheres em situação de violência impõe a otimização dos serviços existentes e a capacitação de suas equipes para um atendimento qualificado às vítimas de violência. Esta questão se coloca de maneira contundente quando se comparam os centros de referência de atendimento à mulher aos Cras e Creas. Os centros de referência especializados e os centros ligados à política de assistência social são serviços que partem de perspectivas distintas e disputam a centralidade do atendimento. Enquanto os primeiros contam com somente 216 unidades em todo o território nacional, os últimos já alcançaram bastante capilaridade: são 7.226 Cras existentes em 5.414 municípios e 2.155 Creas.⁴³ Devido a isso, Cras e Creas constituem importante porta de entrada na rede de serviços: de acordo com dados preliminares do Censo do Sistema Único de Assistência (Censo Suas, do MDS) de 2011, em 2010 foram atendidas aproximadamente 29 mil mulheres em situação de violência intrafamiliar em unidades de Creas.

Ocorre que não se trata de serviços constituídos para o atendimento específico às mulheres em situação de violência. Além disso, tendem a apresentar resistência à incorporação de novas capacitações, a novas lógicas de atendimento e à integração com serviços ligados a outros setores das políticas públicas. Finalmente, a possibilidade de incorporar Cras e Creas à rede de atendimento às mulheres em situação de violência coloca em questão as concepções teóricas e metodológicas

42. Entre as diretrizes da política nacional encontram-se o incentivo à formação e capacitação de profissionais para atendimento às mulheres em situação de violência e a estruturação da rede de atendimento nos estados, municípios e no Distrito Federal (Brasil, 2011b).

43. Dados oriundos do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas). Mais informações a este respeito, ver capítulo *Assistência social* deste periódico.

que norteiam o serviço e permeiam a formação dos profissionais envolvidos no atendimento. A área da assistência social se constrói em grande medida em torno da concepção de família, e, neste campo, o esforço do governo federal tem sido organizar os atendimentos prestados – ou boa parte deles – no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). No caso da violência doméstica contra as mulheres, o sujeito deve ser a mulher, não a família – apesar de o fenômeno poder ser colocado como uma questão sistêmica que atinge todos os membros da unidade familiar. Além disso, a concepção tradicional de família e o objetivo abraçado pelos profissionais de zelar sempre pela unidade familiar podem se apresentar como importantes obstáculos a um atendimento digno e adequado à mulher que procura o serviço.

Esta é uma questão que se apresenta ainda sem solução no âmbito do pacto nacional e que tende a se colocar cada vez mais fortemente, em especial nas tratativas entre estados e municípios e no bojo do objetivo de expandir os serviços regionalmente. Pode-se questionar se é possível instalar e manter um centro de referência especializado para atendimento às mulheres em situação de violência em todos os municípios-polo; se as mulheres vão procurar este serviço; e se as mulheres que procurarem outros serviços devem ser encaminhadas para o centro de referência ou devem ser atendidas no equipamento público que já lhes é mais próximo e conhecido.

A própria definição de município-polo também passou por modificações ao longo da história do pacto. Inicialmente, o critério adotado para tal definição considerava o número de habitantes e o de serviços existentes, ficando ausentes aspectos de natureza mais política. Percebeu-se que esta fórmula por si só era insuficiente e inadequada, uma vez que as diferenças regionais existentes no país tornavam inviável a adoção de um único critério.⁴⁴ Com isso, os critérios foram flexibilizados, de modo a considerar as especificidades e as realidades de cada região, e a definição dos municípios-polo passou a ser uma atribuição exclusiva dos estados.

Segundo os últimos dados da SPM, todos os estados brasileiros haviam aderido ao pacto, definindo um conjunto de 418 municípios-polo. Destes, 159, pouco mais de um terço do total, ainda não possuíam qualquer serviço da rede de atendimento especializado, devendo se constituir em prioridade de atuação dos governos. A meta para 2015 é que pelo menos 10% dos municípios

44. A avaliação da Ciset ratifica esta concepção: "a simples adoção de critérios populacionais para escolha do município-polo e a existência dos serviços não garantem a implementação eficiente e efetiva da política pública no local" (Brasil, 2011c, p. 29).

brasileiros sejam dotados de ao menos um serviço especializado⁴⁵ e que haja um aumento de 30% no total de serviços ofertados no país. Estes números revelam o quanto a política ainda é inicial e precisa ganhar robustez. Vale destacar que, pela primeira vez, foram estabelecidas metas regionais no pacto nacional, reforçando a importância da dimensão territorial como estratégia de ampliação do alcance das ações federais.

Buscando dialogar com outras iniciativas do governo federal e ampliar o alcance do pacto, a SPM tem trabalhado com ênfase nos Territórios de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nos Territórios de Paz, do MJ, e nas regiões de fronteira seca, onde há trânsito intenso de pessoas, mas, muitas vezes, dificuldades substantivas de efetivação das políticas, especialmente daquelas direcionadas para as mulheres. Estes territórios, que em muito ultrapassam a lógica tradicional administrativa do município, também devem ser considerados no planejamento realizado pelos estados e municípios para o pacto, em especial nas ações direcionadas às mulheres do campo e da floresta e naquelas financiadas pelo MJ. Aqui, mais uma vez, há a sobreposição de lógicas territoriais distintas e as dificuldades inerentes a suas diferenças.

A coordenação do pacto como um todo está a cargo da SPM. Neste acordo federativo, cabe à SPM fomentar a adesão dos estados ao pacto e coordenar o processo de implementação e monitoramento nas três esferas da Federação. Para tanto, foi criada a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, que é composta por um conjunto de quatorze ministérios ou secretarias federais, responsáveis pela efetivação das ações do pacto. O princípio orientador desta instância é, portanto, a intersetorialidade. De acordo com a SPM, é desta instância que partem as diretrizes gerais e as normatizações que orientam a execução das políticas, e é nela que se realiza o acompanhamento das ações em todo o território nacional. Cabe à câmara técnica federal:

- i) coordenar e articular a execução das ações no âmbito do governo federal; ii) pactuar a implementação das ações com estados, o Distrito Federal e municípios; iii) monitorar a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas; iv) garantir orçamento específico para as ações de enfrentamento à violência contra a mulher no âmbito federal; e v) definir estratégias e avaliar os resultados alcançados (Brasil, 2011a, p. 60).

Instâncias semelhantes devem ser instituídas em cada estado e nos municípios-polo, tal como será detalhado a seguir.

A adesão ao pacto deve ser feita pelos governos estaduais, a partir da assinatura de um acordo de cooperação federativa. Este acordo, que prevê algumas

45. Em março de 2012, 501 municípios tinham pelo menos um serviço, o que corresponde a 9% do total (5.565).

exigências para cada um dos níveis de governo, procura reforçar o papel dos estados na política e, ao mesmo tempo, empoderar os organismos estaduais de políticas para as mulheres e suas titulares. A definição de responsabilidades de cada Ente Federado considera, como não poderia deixar de ser, as atribuições constitucionalmente definidas para União, estados e municípios. Assim, segundo a SPM, a divisão de responsabilidades pelas ações do pacto deveria considerar o seguinte: *i)* ações de competência do governo federal: campanhas nacionais, central de atendimento à mulher, seminários e capacitações nacionais; *ii)* ações sob a responsabilidade dos estados: criação e reaparelhamento de serviços da segurança pública (em particular das DEAMs) e do Judiciário (defensorias especializadas e juizados especiais), bem como capacitações e campanhas estaduais; e *iii)* ações municipais: criação e reaparelhamento dos serviços da assistência social (centros de referência e casas-abrigo) e campanhas locais. Isto não significa que os recursos para estas iniciativas tenham de partir exclusivamente das esferas nas quais se enquadrem. A maior parte dos recursos foi – e segue sendo – destinada pelos diferentes órgãos do governo federal, sendo responsabilidade de estados e municípios a aplicação destes recursos na efetivação das ações previstas.

A assinatura do acordo de cooperação federativa é um requisito necessário, mas não suficiente, para que os governos estaduais e municipais possam acessar os recursos disponibilizados pelo governo federal. O processo de adesão ao pacto é constituído de seis etapas, tal como se vê a seguir.

- 1) Criação e fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Todo o processo de negociação entre as três esferas de governo deve ser efetivado por meio dos organismos executivos de políticas para as mulheres estaduais e municipais. Há o entendimento de que são estas instâncias que têm a missão, em seus governos, de garantir a transversalidade de gênero nas políticas e de coordenar ações multissetoriais. Sendo assim, “faz-se mister a existência destes órgãos (em âmbito estadual e municipal) para coordenação, articulação e monitoramento do pacto” (Brasil, 2011a, p. 57). A SPM tem apoiado a criação e o fortalecimento destes organismos, com transferência de recursos e de conhecimento técnico.
- 2) Assinatura do acordo de cooperação federativa. O acordo de cooperação federativa é o instrumento político que formaliza a adesão ao pacto nacional e o compromisso estabelecido entre União, estados e municípios para sua efetivação. Neste acordo, são apresentadas as competências e responsabilidades de cada Ente Federado na execução do pacto, bem como

das câmaras técnicas que deverão ser formadas em estados e municípios.⁴⁶ Não são ainda definidas as ações ou metas para os anos subsequentes, uma vez que as definições técnicas deverão ser tomadas no âmbito das câmaras técnicas subnacionais e federal. O acordo, neste novo desenho do pacto, é assinado pelo governo federal, pelos governos estaduais, pelas prefeituras de municípios-polo – ou, em caso de existência de consórcios ou associações destes municípios, pelo seu representante legal – e por representantes do Poder Judiciário.

- 3) Constituição das câmaras técnicas estaduais e municipais de gestão e monitoramento do pacto. As câmaras técnicas de gestão do pacto, instituídas nos níveis subnacionais, têm como missão elaborar o planejamento das ações a serem implementadas no estado, bem como coordenar a execução do projeto integral básico (detalhado no próximo item) e realizar o monitoramento das atividades implementadas por todos os órgãos envolvidos. Uma das missões mais importantes destas instâncias é garantir a constituição e o fortalecimento das redes de atendimento às mulheres em situação de violência, diretriz presente no texto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Brasil, 2011b). Em geral, além do organismo de política para as mulheres, as secretarias de Saúde, Justiça, Segurança e Assistência Social participam, em níveis variados, da implementação das ações. A coordenação das câmaras técnicas cabe ao organismo de política para as mulheres do Executivo e estas devem ser instituídas por meio de publicação na imprensa oficial de portaria de criação e nomeação de representantes (Brasil, 2011a).
- 4) Elaboração do projeto integral básico. Também de forma inovadora, a SPM incorporou, como requisito obrigatório para adesão ao pacto, a elaboração de um planejamento plurianual de ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres em cada estado. Este planejamento,

46. Segundo os documentos do pacto, é responsabilidade do governo federal, representado pela SPM: *i)* assegurar o cumprimento das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos no pacto nacional; *ii)* coordenar a implementação das ações do pacto junto aos diversos órgãos parceiros no governo federal; *iii)* elaborar com detalhamento, em conjunto com os estados, plano de trabalho das ações do pacto a serem implementadas e cronograma de execução; e *iv)* monitorar, juntamente com as câmaras técnicas de gestão federal e estadual, as ações do pacto nos estados. Aos governos estaduais, representados pelos organismos estaduais de políticas para as mulheres, compete: *i)* definir, em conjunto com a SPM e demais ministérios envolvidos no pacto, os municípios-polo para implementação das ações; *ii)* articular com os municípios-polo para garantir a implementação das ações estabelecidas no pacto; *iii)* prestar contas, junto à SPM e aos demais ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições estaduais; *iv)* garantir a sustentabilidade dos projetos; *v)* instituir a câmara técnica estadual; e *vi)* incentivar a constituição de consórcios públicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Finalmente, aos governos municipais, representados pelos organismos municipais de políticas para as mulheres, cabe: *i)* prestar contas, junto à SPM e aos demais ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições municipais; *ii)* garantir a sustentabilidade dos projetos; *iii)* participar da câmara técnica de gestão estadual e instituir as câmaras técnicas municipais; e *iv)* promover a constituição e fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e regional, por meio de consórcios públicos, quando for o caso (Brasil, 2011a).

denominado projeto integral básico, deve ser elaborado sob coordenação do organismo de políticas para mulheres do estado e deve conter os seguintes itens: *i*) diagnóstico do quadro de violência; *ii*) definição de conjunto de municípios-polo; e *iii*) planejamento estadual das ações nos cinco eixos estruturantes do pacto.

- 5) Aprovação das propostas e projetos na câmara técnica estadual e encaminhamento para a câmara técnica federal. A elaboração do projeto integral básico deve ser feita no espaço das câmaras técnicas estaduais e municipais de gestão do pacto, as quais devem contar com representantes dos governos federal, estaduais e municipais (dos municípios-polo), bem como da sociedade civil. Após aprovado nas câmaras estaduais, o projeto deve ser submetido à câmara federal de gestão do pacto para negociação, aprovação e liberação dos recursos. Com isso, espera-se “assegurar a adequação das propostas aos eixos do pacto e ações propostas, bem como fortalecer a discussão de projetos que contemplem a intersetorialidade na formulação das políticas” (Brasil, 2011a, p. 58).
- 6) Credenciamento e cadastramento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) para envio de projetos. Finalmente, após efetuadas as pactuações políticas e técnicas, os projetos devem ser cadastrados no SICONV, diretamente pelos estados e municípios que receberão os recursos, tendo como documentos norteadores os termos de referência e os editais publicados pelos órgãos que, no âmbito federal, financiarão as ações a serem implementadas.

Atualmente, o pacto está sendo rediscutido com os governos estaduais para assegurar a continuidade das ações nos novos eixos e no novo modelo de gestão adotado. O governo federal já firmou acordos federativos com as 27 UFs, dos quais quatro já foram repactuados para o período 2012-2015. Também já foram elaborados e aprovados os planejamentos integrais básicos destas 27 UFs, e a articulação federal-estadual é assegurada pela existência de 27 gestoras estaduais do pacto. Estas atuam mesmo onde ainda não estão instalados organismos de políticas para as mulheres, como é o caso do estado de São Paulo.

Em linhas gerais, este é o modelo sobre o qual o pacto se desenvolve. Para além das câmaras técnicas, a SPM tem contado, ainda, com reuniões periódicas realizadas com o conjunto de gestoras estaduais do pacto e de gestoras dos organismos de políticas para as mulheres dos Executivos estaduais, quando não coincidentes. Neste espaço adicional, espera-se que seja possível pactuar questões relevantes, acompanhar a implementação do pacto, alinhar conceitos, discutir sobre a normatização dos serviços da rede, discutir sobre o andamento dos projetos apresentados à SPM para conveniamento, compartilhar experiências e divulgar atividades.

É um espaço para debate de temas delicados e para decisões importantes relacionadas à gestão. A reorganização do pacto para o período 2012-2015 e as repactuações necessárias têm sido debatidas neste espaço coletivo. Vale destacar que, ainda que muitas destas atribuições sejam também das câmaras técnicas estaduais, a reunião com gestoras permite colocar em contato e socializar as experiências das 27 UFs, que vêm implementando o pacto. Esta troca pode favorecer o aprimoramento das iniciativas a partir do compartilhamento de dificuldades, desafios, estratégias de superação e resultados alcançados.

4.1.1 Avanços e desafios da perspectiva territorial do pacto

O lançamento do pacto, em 2007, iniciou um novo momento no campo das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Dotado de um caráter inovador – que abrange não só a dimensão federativa mas também a estratégia de ação intersetorial e transversal –, o pacto tem passado por uma série de mudanças que buscam seu aperfeiçoamento. Não há dúvidas de que a SPM vem procurando aprimorar a política, ao mesmo tempo que a implementa. Dadas todas as características que marcam esta iniciativa, não é de surpreender que se tenha “uma política flexível, sujeita a importantes adaptações à medida que esbarra em dificuldades de implementação” (Ipea, 2009a, p. 759).⁴⁷

Muitas das dificuldades encontradas ao longo dos últimos anos estão diretamente relacionadas à opção por uma intervenção governamental que passa pela efetivação de um pacto federativo. Isto significa conferir, pela primeira vez, competências e responsabilidades a estados e municípios em um contexto no qual não existem normatizações amplas, fontes de financiamento definidas, institucionalidades subnacionais fortalecidas ou um sistema coordenado de articulação federativa e financiamento, que organize toda a política, a exemplo do que já existe para a saúde ou a assistência social.

A opção por trabalhar com a perspectiva da descentralização da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres é um passo importante e necessário. No entanto, este é um movimento tardio no campo das políticas sociais. Desde a década de 1990, dois fenômenos importantes vêm ganhando destaque no campo das políticas públicas:

a descentralização administrativa (...), no contexto do pacto federativo, com o município passando a exercer um papel mais estratégico (...) [e a] abertura para uma maior participação da população, seja no planejamento, implementação ou avaliação dessas políticas, tanto diretamente, como por meio de suas organizações representativas (Silva, 2012, p. 2).

47. O experimentalismo, que marca a implementação do pacto nacional, foi objeto de análise de outro estudo produzido pelo Ipea. Para mais informações, ver Ipea (2009a).

No que tange à participação social, a SPM tem procurado assegurá-la – não sem críticas –, no âmbito de uma orientação mais geral que, desde 2003, pauta o desenvolvimento de políticas em todo o governo federal. Já foram realizadas três conferências nacionais que avaliaram as ações voltadas para as mulheres – com forte peso para aquelas relacionadas à violência – e garantiram a participação direta de mulheres de todo o país não só na etapa nacional mas também em etapas preparatórias municipais e estaduais. Além do CNDM, alguns grupos e fóruns vêm sendo instituídos para assegurar esta participação, a exemplo do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. Existe expressa determinação de que as câmaras técnicas de monitoramento do pacto incorporem representantes dos movimentos de mulheres.

No que diz respeito à descentralização administrativa, porém, os primeiros passos têm sido dados a partir da implementação do pacto. É interessante notar que, paradoxalmente, o fortalecimento da instância federal responsável pelas políticas para as mulheres provocou um movimento de desresponsabilização das esferas subnacionais pela implementação das políticas. Desde que o governo federal passou a aportar recursos mais significativos a estados e municípios – especialmente a partir dos anos 2000 – “o protagonismo das ações ficou mais a cargo da União e os demais entes acabaram se tornando, em muitos casos, meramente executores do orçamento transferido” (Ipea, 2009, p. 752). O pacto tem procurado, então, inverter esta lógica e garantir o protagonismo também de estados e municípios, conferindo a estes últimos um papel mais estratégico que o que vinham tendo ao longo da história.

A opção de trabalhar a partir de um pacto federativo, que considera os municípios-polo como atores centrais na política, trouxe, também, uma série de dificuldades e desafios a serem enfrentados pelas gestoras da política no âmbito federal. O primeiro deles se refere à inexistência de uma rede de organismos de políticas para as mulheres nos Executivos estaduais e municipais. Logo em 2007, quando o pacto foi lançado, existiam secretarias ou coordenadorias de mulheres em apenas 17 UFs (63%) e 162 municípios (3%) (Brasil, 2009a). Boa parte destes organismos contava com poucos recursos humanos, materiais e financeiros, resumindo-se, em muitos casos, à presença de uma única gestora que respondia por toda a estrutura administrativa e, conseqüentemente, não possuía quaisquer condições de implementar ou articular a implementação de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Ainda assim, percebeu-se que a existência de um organismo de políticas para as mulheres fazia diferença nos resultados alcançados.

Esse cenário de desestruturação foi identificado pela SPM como o primeiro grande empecilho para o sucesso do pacto. O baixo grau de autonomia e capacidade de ação destes organismos, bem como a pouca experiência, preparo e habilidade de boa parte das suas titulares, impedia ou dificultava a articulação com

o governo federal – para implementação dos compromissos assumidos no âmbito do pacto – e com as demais secretarias estaduais e municipais, que deveriam ser envolvidas no seu processo de planejamento e execução. Naqueles estados ou municípios onde não havia sequer um organismo frágil de políticas para as mulheres, a situação era ainda mais complicada. No caso do Ceará, por exemplo, o Conselho Estadual de Direitos das Mulheres – instância de participação social – foi responsável pela pactuação com o governo federal e pelo planejamento e implementação do pacto. Em outros casos, inviabilizou-se a adesão ao pacto.

Diante desse quadro, a SPM identificou que o sucesso do pacto dependia diretamente da existência de institucionalidades específicas de políticas para as mulheres que estivessem fortalecidas politicamente, com equipes, orçamento e materiais suficientes para o desempenho de suas funções. Neste cenário, definiu-se que, para que os estados pudessem aderir ao pacto e receber recursos do governo federal, tornava-se requisito obrigatório a criação e o fortalecimento de organismos estaduais de políticas para as mulheres. A SPM também destinou recursos e apoio técnico para que estas institucionalidades pudessem ser criadas e, assim, viabilizassem a execução do pacto nacional. Até 2010, portanto, grande parte dos esforços no âmbito do pacto estiveram voltados ao objetivo de garantir a existência de um patamar mínimo de qualidade nos organismos estaduais.⁴⁸ Como resultado deste esforço, os organismos de políticas para as mulheres foram criados em mais treze governos estaduais, perfazendo um total de 26.⁴⁹ Mais que ampliar o quantitativo de serviços, o pacto fortaleceu os organismos de políticas para as mulheres e conferiu a eles legitimidade no âmbito dos governos estaduais – inclusive devido ao orçamento federal implicado na execução das ações.

A decisão de negociar o pacto por intermédio desses organismos; a orientação para que as câmaras técnicas fossem sempre conduzidas pelas gestoras de políticas para as mulheres dos estados e dos municípios; e a responsabilidade atribuída a estas instâncias pela articulação dos esforços para acessar recursos do governo federal capacitaram e fortaleceram as gestoras e fizeram com que estes organismos ganhassem “destaque e visibilidade e, muitas vezes, outra inserção na máquina estatal” (Ipea, 2009a, p. 753). A organização do pacto, elaborada pela SPM e posta em prática ao longo dos últimos anos, tem buscado dar conta da inexistência de um sistema que organize a política e de um pacto federativo apenas muito fracamente estabelecido no campo das políticas para as mulheres.

48. Ainda não foi possível, segundo as gestoras do pacto, atuar junto aos municípios, o que deve ser objeto de ação mais estruturada para os próximos anos. De todo modo, a criação e fortalecimento dos organismos estaduais alavancou também a criação de diversas secretarias e coordenadorias no âmbito municipal. Entre 2007 e 2012, estas passaram de 155 para 279.

49. Apenas o estado de São Paulo permanece sem um organismo executivo de políticas para mulheres.

Além da fragilidade das instâncias executivas de políticas para mulheres nos níveis subnacionais, a falta de fontes definidas de financiamento para a política e a consequente inexistência de um orçamento assegurado nos estados e municípios tornam a implementação das ações de enfrentamento da violência uma tarefa quase heroica. A SPM tem procurado alternativas para a constituição de um fundo setorial, que possa agregar orçamento de diferentes instituições – governamentais e não governamentais – e financiar de forma sistêmica e sustentada a política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Sabe-se, porém, que esta é uma alternativa cuja aprovação é bastante difícil, seja pela pouca abertura à vinculação de recursos, seja pela composição de natureza multisetorial dos recursos que integrariam o fundo.⁵⁰

A dependência de estados e municípios do orçamento federal para a consolidação do pacto é, neste contexto, quase total. Se, por um lado,

o grande aporte de recursos federais (...) traz para a SPM e para as suas contrapartes nos estados poderoso instrumento de negociação e garante a implementação de ações que de outra forma dificilmente seriam sustentadas pelos governos locais, por outro lado, mesmo que os instrumentos para implementação do pacto tenham aumentado a responsabilidade dos estados e municípios em comparação a momentos anteriores, a sustentabilidade das ações permanece ameaçada, tendo em vista a dependência dos recursos federais (Ipea, 2009a, p. 748).

A implementação do pacto demanda forte interação entre União e estados e, em cada estado, dos organismos de política para as mulheres com os municípios, em especial os municípios-polo. A estratégia de selecionar municípios-polo é interessante na medida em que estabelece critério para recebimento dos recursos federais, organiza a gestão da política e potencializa a capilaridade da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. No entanto, a adoção destas unidades territoriais tem gerado problemas de diferentes ordens. Inicialmente, destaquem-se aqueles de ordem política, na medida em que tem sido identificada a resistência de muitas autoridades municipais em implantar serviços que serão compartilhados por moradores de cidades próximas (Ipea, 2009a).

Além disso, a adoção de um critério territorial que se limita aos recortes administrativos também apresenta grande potencial de reprodução das desigualdades. Ao avaliarem toda a vigência do pacto, as gestoras federais puderam perceber que os recursos destinados ao governo federal tendem a ir sempre para aqueles municípios mais estruturados, dotados de maior capacidade gerencial e já com mais acesso a outros recursos, e não necessariamente para aqueles que possuem maior necessidade. Esta realidade já havia sido percebida antes do lançamento do

50. Seria interessante retomar os debates que pautaram a proposta de um fundo de promoção da igualdade racial, aventada nos primórdios da discussão sobre o Estatuto da Igualdade Racial e abandonada pouco depois.

pacto, quando a SPM financiava ações de enfrentamento à violência via demanda espontânea. Esperava-se que, com o pacto e a organização em municípios-polo, esta realidade pudesse ser alterada. Mantém-se, contudo, um cenário no qual os municípios-polo mais estruturados são aqueles que conseguem enviar os projetos para conveniamento no formato adequado ou que apresentam maiores chances de estar adimplentes no momento de execução do orçamento. Com isso, as desigualdades se reproduzem. As localidades com maior potencial de atendimento – que provavelmente já possuem mais serviços e profissionais capacitados – recebem a maior parte dos recursos federais. Elas têm maior capacidade de negociar recursos estaduais e municipais – seja para o orçamento do organismo de políticas para as mulheres, seja para o comprometimento de recursos de outros setores estratégicos, como justiça e saúde, para as ações do pacto.

Outro desafio identificado pelas gestoras federais tem sido a conciliação entre visões e conceitos distintos de território adotados não somente pelos diferentes setores do Poder Executivo mas também pelo Poder Judiciário. Enquanto as secretarias e os ministérios têm trabalhado, no âmbito do pacto, com a definição de município, o Judiciário atua a partir dos recortes de comarca e jurisdição. A lógica de implantação de serviços nestes dois casos é completamente distinta. Isto se torna especialmente relevante no pacto em função da importância de instâncias como os juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher, os núcleos especializados das defensorias públicas e as promotorias especializadas dos ministérios públicos estaduais.⁵¹ Esta questão, que não havia sido objeto de reflexão quando do lançamento do pacto, é um exemplo de como a política vem sendo construída enquanto é implementada.

Essa situação levou a problemas na implementação do pacto na medida em que os municípios-polo definidos pelos estados – e para os quais se definiu como obrigatória a instalação de juizados, defensorias e promotorias especializadas – não necessariamente correspondem às unidades territoriais que orientam a atuação do Poder Judiciário e dos ministérios públicos. Não há coincidência entre municípios e comarcas. Segundo dados de Aquino (2011), existiam no Brasil, em 2009, 2.682 comarcas para um total de 5.565 municípios. Cada comarca atendia, em média, a 2,07 municípios, proporção que chegava a 1,7 no Norte e 2,8 no Sul. A grande maioria destas comarcas estava situada em municípios de até 50 mil habitantes (72%), que concentram cerca de 33% da população brasileira, segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010). Ou seja, tal como aponta o estudo de Aquino voltado para a análise da Justiça da Infância e da Juventude, há um notável contraste entre um grande número de comarcas em territórios com

51. Ainda que a existência de defensorias e promotorias especializadas não siga necessariamente a lógica das comarcas e jurisdições, na prática a oferta destes serviços segue a lógica de existência dos tribunais e, portanto, das comarcas e jurisdições.

população relativamente reduzida e poucas comarcas em territórios com população mais expressiva.

É preciso, portanto, pensar em estratégias de compatibilização entre as estruturas administrativas municipais e a lógica das comarcas e jurisdições. Assim como não se tem a pretensão de alcançar todos os municípios com serviços especializados de atendimento à mulher – por isso, a definição de municípios-polo –, também há de se considerar a impossibilidade de existência de juizados, promotores ou defensores especializados em todas as comarcas do país. Nesse sentido,

é necessário também criar estratégias capazes de potencializar a abrangência territorial destes serviços, de modo que seja possível alcançar e atender adequadamente seu público-alvo, seja nas grandes comarcas das capitais e metrópoles brasileiras ou nas pequenas comarcas do interior (Aquino, 2011, p. 65).

A implementação do pacto a partir de uma lógica de intersetorialidade traz alguns desafios para a ideia de municípios-polo, mesmo no âmbito do Executivo. Isto porque outros órgãos do governo federal – e das esferas subnacionais – possuem não raramente lógicas distintas de ação no território, as quais, muitas vezes, já estão regulamentadas e normatizadas em políticas e planos cuja história em muito precede a criação do pacto nacional. É o caso dos Territórios de Cidadania, dos Territórios de Paz e de outras formas de planejamento territorial com as quais a SPM tem que lidar – tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal –, buscando uma estratégia de compatibilização e inserção.

A própria definição de municípios-polo ainda não foi completamente compreendida pelas gestoras que têm se responsabilizado, nos estados, pela seleção destas unidades territoriais. Em muitos casos, a escolha dos municípios é feita tendo por base questões pessoais, afinidades políticas ou ideológicas, e não segundo os critérios já apresentados anteriormente. Neste contexto, as possibilidades de o município-polo chegar a tornar-se referência na região, ampliando o acesso das mulheres às políticas de enfrentamento à violência, são praticamente perdidas. Há, sem dúvida, de se fortalecer a gestão estadual e municipal do pacto, ofertando maior instrumental teórico e político para que as ações de articulação, negociação, planejamento e execução do pacto possam ser mais efetivas.

No espaço federal, há também dificuldades em efetivar a priorização dos municípios-polo no processo de planejamento e repasse de recursos. Ainda que estes municípios enviem seus projetos para serem conveniados com a União, tal qual previsto nos planejamentos integrais básicos e orientado pela SPM, a secretaria nem sempre tem conseguido assegurar o apoio financeiro exclusivamente para estas unidades territoriais (Brasil, 2011c). São frequentes os casos em que projetos apresentados por outros municípios, descolados do processo de implementação do pacto e do planejamento negociado, acabam sendo conveniados em

substituição a projetos de municípios-polo que se encontravam, por exemplo, inadimplentes. A pressão para execução do orçamento, em especial nos finais de ano, acaba por solapar o planejamento presente nos projetos integrais básicos e a lógica territorial pensada para as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. Com isso, a execução da política acaba efetivando-se como uma mistura de ações induzidas e atendimento via “balcão”, o que pode colocar em risco os ganhos potenciais advindos dos princípios que balizam o pacto: capilaridade via municípios-polo, planejamento e coordenação intersetorial.

Além disso, a divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios ainda não é totalmente clara para nenhuma das três esferas federadas. A inexistência de marcos regulatórios, que estructurem a política e lhe confirmem organicidade, faz com que esta definição seja instável, pouco compreensível e carente de qualquer respaldo legal para além do acordo de cooperação federativa assinado, que defina – e responsabilize – qual parte da política cabe a cada ente. Sem isso, não há sustentabilidade assegurada para o pacto nacional – especialmente em um cenário em que a cada dois anos há mudança de governos federais, estaduais ou municipais. Ademais, um conjunto de ações acaba por não se efetivar em razão da indefinição de atribuições. Um exemplo são os centros de imigração de mulheres, a serem criados nas áreas de fronteiras secas, que, a princípio, seriam de responsabilidade dos estados, mas que não vêm sendo executados pela inexistência deste entendimento compartilhado entre União e UFs.

Outras dificuldades, certamente não exclusivas do pacto nacional, são oriundas das relações entre estados e municípios.

As dificuldades são de ordem técnica, administrativa e político-partidária, por exemplo, instâncias estaduais que se recusaram a negociar os termos do pacto com o governo federal ou ainda, no próprio nível estadual, quando há disputa entre governador(a) ou secretário(a) de estado e prefeito(a) (Ipea, 2009a, p. 757).

Identificou-se, ao longo dos cinco anos de existência do pacto, que, quando a relação entre gestoras estaduais e municipais era boa, as ações tinham maior sucesso. Caso contrário, havia maiores chances de as ações serem prejudicadas. A lógica de sucesso do pacto, conforme apontaram as gestoras federais, passa também por solucionar questões como estas.

Há de se mencionar um enorme desafio para as políticas no campo da violência que é potencializado quando se avança para uma intervenção que passa a considerar o território – ainda que nos limites administrativos tradicionais – como elemento central de planejamento e atuação. Este desafio se refere à quase completa inexistência de indicadores que permitam diagnosticar a incidência do fenômeno entre as mulheres e monitorar sua evolução a partir da ação do Estado. Não existem pesquisas nacionais, oficiais e periódicas que produzam informações

sobre a violência contra as mulheres e que possam orientar o planejamento e aperfeiçoamento das políticas. Ao demandar-se dos estados e municípios que planejem suas ações no âmbito do pacto a partir das realidades locais de cada um, esta escassez de informações é percebida como um forte empecilho para pensar, por exemplo, onde devem ser prioritariamente instalados os serviços de atendimento ou quais eixos do pacto devem ser priorizados a depender das características que a violência assume naquela localidade.

As gestoras e os gestores estaduais e municipais têm relatado dificuldades para realizar o planejamento e acompanhamento das ações neste cenário. Buscando amenizar esta situação, têm proposto, em seus projetos integrais básicos, construção de sistemas integrados que permitam, ao menos, ter informações de registros administrativos oriundos dos setores de segurança, saúde e assistência, por exemplo, e que possam ser unificados. Esta é, sem dúvida, questão a ser enfrentada com urgência.

Passados cinco anos de existência do pacto, é possível identificar importantes resultados alcançados, os quais, em grande medida, derivam da decisão de priorizar pela primeira vez o território como unidade de ação. A passagem de uma política fortemente centralizada para uma política que procura descentralizar responsabilidades é um movimento a ser valorizado, ainda que muitos sejam os problemas e as lacunas a serem enfrentados.

O pacto possibilitou, ao longo destes anos, que os organismos de políticas para as mulheres nos Executivos estaduais fossem ampliados e fortalecidos, e que estados e municípios se reconhecessem como corresponsáveis pelas políticas de enfrentamento à violência, e não como meros executores do orçamento repassado pelo governo federal. A ideia de garantir a estas unidades o protagonismo pelo planejamento das ações, reconhecendo a heterogeneidade socioeconômica do país e as capacidades dos governos subnacionais, e valorizando as experiências locais, parece ter sido elemento decisivo para ampliar a responsabilização dos Entes Federados pela política de enfrentamento à violência. Espera-se, com isso, que as ações e projetos implementados localmente sejam mais sustentáveis e representem um melhor investimento dos recursos públicos.

De modo geral, pode-se dizer que o pacto avançou na vertente estadual, com o fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres, com o envolvimento mais efetivo de diferentes setores no âmbito dos governos estaduais e com o compartilhamento mais fortemente firmado de responsabilidades pela política entre União e estados. No entanto, o pacto hoje confere grande centralidade aos municípios, que ainda se encontram pouco fortalecidos tanto do ponto de vista de estrutura, quanto de capacidade para negociação e articulação dentro do próprio governo e junto aos governos estaduais. Os serviços sob responsabilidade

direta dos municípios, como casas-abrigo e centros de referência, foram, segundo a SPM, aqueles que menos avançaram, em termos de ampliação quantitativa e de melhora na qualidade do atendimento. O desafio que se coloca agora é estabelecer estratégias para avançar e fortalecer a ação dos municípios.

A definição de trabalhar, no campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, com a ideia de municípios-polo trouxe para o debate novas potencialidades e também novas questões. Neste aspecto, a política hoje enfrenta desafios que já vêm sendo objeto de discussão e ação de outros setores sociais há algumas décadas. O desafio da descentralização – que, por si só, já é bastante grande – tem sido ainda mais forte para este campo, uma vez que inexistente um modelo sistêmico que defina legalmente responsabilidades e repasses, fontes de financiamento e uma estrutura descentralizada da política. É preciso elaborar e consolidar um marco organizador para a área. Ademais, é evidente o contraste que se estabelece entre, por um lado, as enormes dificuldades para efetivação do pacto e a incapacidade governamental em solucioná-las em curto ou médio prazo, e, por outro, a adesão maciça – e crescente – de um grande número de estados e municípios. O sucesso do pacto depende, em boa medida, da consolidação de uma política nacional e do estabelecimento de um pacto federativo, mas também de condições ainda inexistentes no âmbito local, tais como institucionalidades fortalecidas e capazes de coordenar e gerenciar a implementação das ações de enfrentamento da violência, equipes qualificadas, informações confiáveis e periódicas e metodologia de trabalho intersetorial. A adesão ao pacto, sem o enfrentamento destas questões, pode restringir significativamente as possibilidades de alcance de bons resultados. Por fim, outro desafio reintroduzido por esta nova estratégia de ação governamental é a adoção efetiva do paradigma do domicílio como território de políticas públicas. Noções como a inviolabilidade absoluta do lar ou o espaço privado enquanto um espaço fechado à intervenção do Estado ainda vigoram no campo das políticas públicas e interferem de forma decisiva na efetivação de estratégias de enfrentamento da violência. Ampliar esta perspectiva, incorporando-se o território doméstico ao território das políticas, é condição essencial para o bom desempenho do pacto. Por este motivo, a subseção 4.2 dedica-se a analisar esta temática.

4.2 Público e privado: limites do território alvo de intervenção do Estado

A atuação do Estado no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres esbarra em uma dificuldade que se traduz no campo do simbólico e no campo da prática: o respeito ao espaço privado. A inviolabilidade do domicílio é um direito do indivíduo, garantido pela Constituição brasileira, que tem por objetivo zelar pela privacidade e a intimidade e proteger os cidadãos de arbitrariedades por parte do Estado. Alia-se a isto uma compreensão sociocultural de ordenamento do mundo baseada na ideia de que o que se relaciona ao âmbito doméstico deve ser

tratado como uma questão particular, a partir de uma ética de responsabilização dos indivíduos pela vida e o destino de seus familiares. Ainda há muita resistência das pessoas e alguma dificuldade no campo legal em se reconhecer o espaço doméstico como território de legítima atuação do aparelho estatal. Estes entraves repercutem nas políticas de enfrentamento das violências intrafamiliares mas também nas ações com vista à garantia de direitos das trabalhadoras domésticas ou de estímulo ao compartilhamento dos afazeres domésticos, outros dois temas também muito presentes na agenda da promoção da igualdade de gênero.

A existência de políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres parte do reconhecimento de que questões do âmbito privado também são públicas. Contudo, há de se lidar cotidianamente com a compreensão de que o território da casa é espaço inviolável, ou que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. São muitos os estudos⁵² que indicam o quanto os profissionais que atendem as mulheres nos serviços – especializados ou não – reproduzem a crença expressa neste dito popular e criam barreiras para que as políticas se efetivem na ponta. A discussão sobre o que de fato é assunto público e o quanto o espaço privado deve também ser objeto de intervenção estatal é, portanto, central para a efetivação dessas políticas.

Durante a década de 1970, e principalmente na década de 1980, o Brasil viveu profundas transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Neste momento o conceito de público, mesmo que assumindo formas particulares em cada área do conhecimento, tornou-se fundamental para a compreensão dos processos sociais em curso e também para as redefinições necessárias a um contexto democrático.

No quadro de atuação do Estado brasileiro, a definição do conceito de público, juntamente à descentralização administrativa, proporcionou uma nova escala de planejamento de sua ação, considerando o território de intervenções “como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas” (Silva, 2012, p. 2).

Foi também durante o período em que se iniciou o debate em torno do que é o âmbito público que a violência contra as mulheres entrou em pauta nas manifestações dos movimentos feministas. Estes começaram a promover práticas visando sensibilizar e conscientizar a sociedade, e também atender às mulheres vítimas de violências. Grandes esforços foram feitos para garantir que o fenômeno passasse a ser visto como uma questão de interesse público e para ressaltar a importância de considerar a violência contra as mulheres, além de um assunto de saúde pública, uma violação dos direitos humanos com profundas repercussões nas dinâmicas sociais e econômicas dos países.

52. Entre eles, Observatório Lei Maria da Penha (Observe) (2010), Pasinato e Santos (2009) e Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2009).

Nesse contexto, a nova compreensão da violência doméstica e sexual contra as mulheres como assunto público vem alterando os paradigmas existentes em relação aos âmbitos público e privado no Brasil, e o tem feito à medida que o combate a estes tipos de violência se vem tornando objeto de políticas públicas específicas (Carneiro, 2003). A maior expressão deste processo foi a promulgação, em 2006, da Lei nº 11.340, a Lei Maria da Penha, que passou a nortear as práticas jurídicas no país. A recente decisão do STF de considerar a ação penal, em casos de violência contra a mulher, como ação pública incondicionada⁵³ reforçou o entendimento de que combater este tipo de violência é interesse e dever de toda a sociedade. A implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres busca traduzir esta concepção, como mostrado anteriormente.

Apesar dos avanços, pesquisa recente indica que as taxas de homicídio de mulheres, que apresentaram uma considerável queda quando da promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, vêm alcançando índices cada vez maiores desde 2008. Diferentemente de outros tipos de violência, aquela perpetrada contra as mulheres ocorre predominantemente no local de residência da vítima (quase 70% dos casos) e tem como agente, na maioria das ocorrências, alguém de seu círculo íntimo de convivência, preponderantemente pais, cônjuges, namorados ou ex-companheiros (Waiselfisz, 2012). Dados da PNAD 2009 apontam que 12,2% dos casos de agressão física cuja vítima era do sexo masculino ocorreram na própria residência da vítima, ao passo que, entre as mulheres, esta porcentagem foi de 43,1% (Ipea, Brasil e ONU Mulheres, 2011, p. 39).

Estes dados apontam para uma possível quebra da sensação de segurança no espaço doméstico (ou da segurança propriamente dita), agravada quando se verifica quem são os autores dessa agressão. Entre os homens, 46,4% dos autores eram pessoas desconhecidas, mas somente 2% eram cônjuges ou ex-cônjuges, e 5,7% eram parentes. Para 26% das mulheres, a violência era perpetrada por seus próprios companheiros ou ex-companheiros, e para 11,3% por algum parente. Ainda que em uma proporção alta (29%), a agressão física de mulheres por desconhecidos era menos significativa que a de homens (*idem, ibidem*).

Diante desse cenário, torna-se visível a existência de uma forte contradição nas dinâmicas sociais brasileiras. Há, de um lado, políticas públicas específicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres (principalmente a que ocorre no âmbito doméstico), e de outro, uma série de dificuldades na implementação destas, relacionadas aos entraves para que estas políticas atuem de forma efetiva sobre o âmbito privado. Para tentar compreender estas contradições, é indispensável recorrer às contribuições proporcionadas principalmente pela sociologia e pela antropologia.

53. Ver fato relevante sobre a questão na subseção 2.3 deste capítulo.

As teóricas feministas (Aboim, 2012; Okin, 2008; Suárez e Bandeira, 2002) têm reafirmado a necessidade de analisar as relações sociais a partir de uma perspectiva de gênero. Assim, consideram que a compreensão do mundo ocidental há muitos séculos está orientada por dicotomias, por polos opostos de conceitos que fundamentam e orientam as ações. A dicotomia público-privado encontra-se nos fundamentos do pensamento liberal, e sua desconstrução é central na agenda feminista, desde seus primórdios (Pateman, 1996).

As feministas sustentam que o liberalismo está estruturado tanto por relações patriarcais quanto por relações de classe, e a dicotomia entre público e privado obscurece a sujeição das mulheres aos homens dentro de uma ordem aparentemente universal, igualitária e individualista (Pateman, 1996, p. 3, tradução nossa).

À teoria liberal cabem críticas por supor esferas separadas, mas iguais, que são independentes, mas igualmente importantes. As autoras da corrente feminista de pensamento pretendem desconstruir este ideal, que, segundo elas, somente mascara uma estrutura social caracterizada por dominação e desigualdade.

O conceito de público pode ser usado em muitas acepções diferentes, referindo-se desde ao Estado, em oposição ao mercado, até ao espaço público de sociabilidade, em oposição ao espaço doméstico da família. Todavia, qualquer que seja a definição utilizada, a construção histórica da vida privada enquanto oposta à pública é fundamental na vida moderna (Aboim, 2012). Esta separação floresceu no século XIX, delimitando espaços e funções sociais opostos para homens e para mulheres.

Enquanto as qualidades ontologicamente atribuídas ao privado permaneceram associadas ao feminino e às suas propriedades maternas e afetivas, a esfera pública – da produção industrial e da cidadania política – ficou ligada ao masculino, reproduzindo-lhe a supremacia e o lugar de chefe de família (Aboim, 2012, p. 99).

Embora atualmente as relações de gênero não correspondam em sua totalidade a este modelo, pois se encontram em processo de transformação, as definições das esferas mencionadas não são processos neutros. O binômio público-privado deve ser considerado a partir de uma perspectiva generificada, que tem funções importantes de poder (Suárez e Bandeira, 2002). Dependendo do campo em que se situa – público ou privado –, o espaço, as instituições ou uma atuação terão garantido ou negado o seu acesso ao poder. Nesse sentido, o privado foi historicamente desvalorizado na construção política das sociedades. Considerado uma realidade ontológica anterior ao público, ligado aos ideais de família e de sua intimidade, este espaço, ao ser associado ao feminino, constituiu-se como uma esfera de opressão para as mulheres (Aboim, 2012).

No discurso cotidiano, o público e o privado aparecem como esferas da vida totalmente diferenciadas e separadas. A ideia liberal apresenta a dicotomia como

sendo aplicada aos indivíduos da mesma forma, ou seja, não considera que as pessoas se inserem de forma diferenciada nestes âmbitos (Pateman, 1996; Okin, 2008), mesmo porque o indivíduo do pensamento liberal é o indivíduo universal, necessariamente do sexo masculino e branco.

Defende-se uma interferência mínima, e até a não intervenção, do Estado no âmbito doméstico, uma vez que o valor da privacidade dos indivíduos é ressaltado, inclusive como essencial para garantir sua liberdade nesta esfera. Entretanto, esta suposta liberdade propugnada pelas noções liberais não se apresenta de maneira equivalente para homens e mulheres e, muitas vezes, para ser garantida, necessita precisamente da interferência externa que proteja os indivíduos de atos e relações violentas que têm lugar no âmbito privado, bem como de relações injustas.

Em decorrência deste esforço de separar as esferas e torná-las independentes, observa-se que o espaço privado, o domicílio, tem sido sistematicamente invisibilizado. Pateman (1996) chama a atenção para a desconsideração do espaço doméstico quando das análises das esferas produtiva e laboral, pois recorrentemente

esquece-se que o trabalhador, “que invariavelmente se considera que é um homem”, pode estar pronto para trabalhar e para concentrar-se no seu trabalho completamente liberado da necessidade cotidiana de preparar a comida, limpar, lavar e atender aos filhos(as), apenas porque estas tarefas são realizadas de forma não remunerada por suas esposas. E se ela também é uma trabalhadora assalariada, tem que dedicar uma jornada complementar a estas atividades “naturais” (Pateman, 1996, p. 18, tradução nossa).

Tal invisibilidade não se restringe aos discursos e práticas, permeando a formulação e a implementação das políticas públicas. Neste âmbito tem-se dado pouca atenção ao espaço privado, que, por ser considerado uma esfera de ação distinta do âmbito público, não se constitui tradicionalmente como objeto da ação e interferência do Estado. O privado tem sido considerado um espaço da vida social, no qual é necessária uma justificativa especial para realizar ações que de alguma forma interfiram em suas dinâmicas (Okin, 2008). Por meio de políticas públicas concebidas segundo o princípio de que uma sociedade se compõe de “sujeitos universais”, as famílias são estabelecidas como as responsáveis e detentoras de direitos sobre seus membros. O que se passa dentro deste âmbito tende a ser, portanto, assunto de incumbência particular “da família”.

Portanto, é necessário problematizar e desconstruir a dicotomia público-privado, abraçada pelo pensamento liberal clássico, bem como denunciar o caráter injusto das relações sociais entre homens e mulheres dentro da família. Estas injustiças devem ser combatidas não somente em razão de sua própria natureza mas também em razão das repercussões que geram na esfera pública.

Além das teóricas feministas que, pelo resgate da construção histórica das esferas pública e privada a partir de uma perspectiva de dominação patriarcal, chamam

a atenção para a necessidade de se realizarem reformulações dos limites e das imbricações existentes entre estas esferas, há autores que questionam a separação completa dos âmbitos público e privado na cultura brasileira como se fossem totalmente independentes. Aqui pode ser referenciada a produção de DaMatta (1997), que apresenta uma compreensão das dinâmicas sociais brasileiras a partir de uma relação entre estas esferas da vida social. Para o autor, a sociedade brasileira se caracteriza por ser um sistema complexo de relações sociais, marcado por estilos diferentes que, mesmo sendo opostos, convivem perfeitamente. Neste sentido, a casa e a rua, dois espaços bem delimitados e repletos de significados, constituiriam duas “categorias sociológicas”⁵⁴ básicas para a compreensão da sociedade brasileira, pois a casa e a rua

não designam simplesmente espaços geográficos ou coisas físicas comensuráveis, mas acima de tudo entidades morais, esferas de ação social, províncias éticas dotadas de positividade, domínios culturais institucionalizados e, por causa disso, capazes de despertar emoções, reações, leis, orações, músicas e imagens esteticamente emolduradas e inspiradas (DaMatta, 1997, p. 8).

A casa e a rua constituem, portanto, mais que espaços físicos geográficos, espaços morais de condutas que se definem a partir da relação estabelecida entre ambos. Assim, a palavra *casa* pode ser utilizada tanto para se referir ao espaço mais íntimo e privado de alguma pessoa (o seu quarto, por exemplo), quanto para se referir ao seu país de origem. Tudo depende da definição que é feita para a rua, espaço com o qual a casa é contrastada. São, pois, dois conceitos que se definem quando em relação, não sendo rígidos e estáticos.

Caracterizando ambos os espaços, DaMatta estabelece que discursos que partem da leitura da sociedade a partir do espaço da casa “ressaltam a pessoa. São discursos arrematadores de processos ou situações. Sua intensidade emocional é alta. Aqui, a emoção é englobadora, confundindo-se com o espaço social que está de acordo com ela” (DaMatta, 1997, p. 11). Os discursos que partem da rua, “são discursos muito mais rígidos e instauradores de novos processos sociais. É o idioma do decreto, da letra dura da lei, da emoção disciplinada que, por isso mesmo, permite a exclusão, a cassação, o banimento, a condenação” (*idem, ibidem*).

De acordo com o autor, há na sociedade brasileira três sistemas⁵⁵ opostos e ao mesmo tempo complementares de ordenar e construir – ou de reconstruir, ou até inventar – a experiência social. Considera-se que no espaço da casa são permitidas certas atitudes e condutas vedadas e penalizadas no espaço público, e vice-versa.

54. DaMatta afirma utilizar a ideia de *categoria sociológica* “no sentido preciso de Durkheim e Mauss, como um conceito que pretende dar conta daquilo que uma sociedade pensa e assim institui como seu código de valores e ideias: sua cosmologia e seu sistema classificatório; e também para traduzir aquilo que a sociedade vive e faz concretamente – o seu sistema de ação que é referido e embebido nos seus valores” (DaMatta, 1997, p. 7).

55. O autor propõe também a existência de um discurso baseado no espaço sobrenatural, o espaço do “outro mundo”. Entretanto, não é de interesse abordar o “outro mundo” neste momento, pois a discussão aqui se situa nos espaços que, para DaMatta (1997), são constituintes do “mundo real”: a casa e a rua.

Neste sentido, o código da casa é aquele fundado na família, na amizade, nos laços mais estreitos de relações sociais, enquanto o código da rua é baseado em leis, em formalismos jurídicos-legais.

Assim, convivem no Brasil, de forma relacional e complementar, éticas múltiplas, ou seja, há diferentes possibilidades de classificação do mundo social a partir da localização do sujeito. Os discursos sobre um mesmo assunto podem ser diferentes se proferidos no espaço da casa, ou se proferidos no espaço da rua; a ética adotada nos discursos pode diferir de acordo com o espaço social. Há um comportamento esperado para cada um dos três espaços definidos pelo autor, diferenciados de acordo com as esferas de significação que os definem, e ao mesmo tempo complementares, pois há esferas de sentidos associados a cada um destes espaços.

A existência de éticas diferentes em cada um dos espaços explica em certa medida a dificuldade enfrentada pelas políticas públicas de abordarem questões tradicionalmente associadas ao âmbito doméstico. A existência de estruturas sociais que implicam condições de vida diferenciadas para homens e mulheres, assim como a perpetração de atos que se constituem enquanto violações dos direitos humanos, já foi ressaltada como questão pública, tanto pelas ações de movimentos sociais quanto pela sanção de leis, como a Lei Maria da Penha. Entretanto, dados apontam que ainda há uma visão dicotômica das esferas que limita a ação do Estado nas dinâmicas consideradas privadas. Mesmo que existam iniciativas que visem a uma vida igualitária para homens e mulheres, persistem profundas desigualdades de gênero. Como aponta DaMatta, a esfera da casa e da família brasileira é avessa “à mudança e à história, à economia, ao individualismo e ao progresso” (DaMatta, 1997, p. 34). Outras reflexões recentes sobre a realidade brasileira apontam para um quadro de baixa participação masculina no desempenho das tarefas domésticas, entraves à corresponsabilização pelo trabalho de cuidados, taxas crescentes de homicídios de mulheres etc. Portanto, aparentemente há uma ética predominante no âmbito da família que desfavorece as mulheres em suas condições e possibilidades de vida.

A família, em geral, é vista como espaço de afeto e proteção, e de segurança física, emocional e psíquica para seus integrantes. Além disso, costuma ser tomada como uma unidade a ser preservada a qualquer custo. Estas duas concepções se aliam para frear avanços no âmbito das políticas públicas. A idealização da família como espaço de proteção e amor não encontra correspondência na realidade quando se colocam os casos de violência intrafamiliar, abuso sexual de crianças, exploração de idosos, desiguais distribuições de trabalho, tarefas, tempo e prerrogativas, e violência doméstica contra as mulheres, fenômeno que alcança números alarmantes. Colabora para a ocorrência destes casos a cultura machista que ainda faz com que as mulheres sejam vistas como objetos de posse de seus

companheiros, que a masculinidade seja relacionada à violência e que a submissão das mulheres seja vista como algo esperado. Estes traços da cultura machista se aliam a um arcabouço institucional que preserva o espaço domiciliar da ação do Estado e à concepção da necessidade de se buscar a manutenção da unidade familiar tradicional, concepção que permeia o desenho de políticas sociais no Brasil. Se a inviolabilidade do domicílio se configura como conquista contra um poder estatal autoritário, não pode servir como proteção a agressores e como fonte de revitimização das mulheres em seus lares. Se, no território do espaço doméstico, persistem injustiças muitas vezes não aceitas na esfera pública e violam-se direitos fundamentais dos indivíduos, cabe, sim, ao Estado uma atuação neste âmbito e, para isso, paradigmas devem ser revistos, inclusive aqueles que mais informam as concepções de organização social. O pensamento feminista tem se caracterizado precisamente por estes esforços.

É importante ressaltar que as esferas pública e privada não são isoladas, pois, além da relação entre os discursos destas esferas, as ações que têm lugar em uma alteram as dinâmicas de outra. Muitas das dinâmicas sociais consideradas privadas são construídas socialmente e têm interferência nas dinâmicas públicas e nas relações estabelecidas para além da esfera privada. Há décadas esta preocupação é colocada pelas feministas, que “chegaram à conclusão de que, na realidade, os mundos liberais ‘separados’ – a vida privada e a vida pública – estão inter-relacionados, conectados por uma estrutura patriarcal” (Pateman, 1996, p. 18, tradução nossa). Neste sentido, considera-se que as políticas públicas, para que sejam efetivas e adequadas ao contexto em questão, devem ser orientadas por noções de espaços públicos diversos e sempre em estreita relação com o âmbito privado – ou seja, devem adotar uma perspectiva dialética da vida social, o que representa um grande desafio para a sua elaboração.

REFERÊNCIAS

ABOIM, S. Do público e do privado: uma perspectiva de gênero sobre uma dicotomia moderna. **Revista estudos feministas**, v. 20, n. 1, 95-117, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X201200100006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 jun. 2012.

AQUINO, L. O território como referência para (re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília, n. 2, p. 61-67, ago. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf>.

BONETTI, A.; PINHEIRO, L.; FERREIRA, P. **Segurança pública no atendimento às mulheres**: uma análise a partir do Lige 180. *In*: CONGRESSO

BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., Rio de Janeiro: SBS, 2009. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=78>.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 54. (Processo eletrônico). Brasília: STF, 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2226954>>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório final de implementação:** I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005-2007. Brasília: SPM, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas dos centros de referência de assistência social.** Brasília:

MDS, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/guias/orientacoes-tecnicas-centros-de-referencia-de-assistencia-social-cras/centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras-2013-orientacoes-tecnicas>>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: SPM, set. 2010. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/texto-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres.pdf>>.

_____. _____. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: SPM, 2011a.

_____. _____. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: SPM, 2011b.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria de Controle Interno. **Avaliação da execução do programa 0156:** prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Brasília: Ciset, 2011c. (Série Diagnósticos, v. 2).

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277. (Voto do relator). Brasília: STF, 4 maio 2011d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4277revisado.pdf>>.

_____. Presidência da República. Mensagem de veto nº 20. Brasília: PR, 2011e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-20.htm>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: SPM, 2011f. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/secretaria-executiva/coordenacao-geral-de-orcamento-e-gestao-interna/relatorio-de-gestao/rg-2011-final-tcu-ajustada.pdf>>.

_____. _____. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Brasília: SPM, 2011g. (Guia operacional). Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade/guia-operacional-programa-pro-equidade.pdf>>.

_____. _____. **Curso Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**. Brasília: SPM, [s.d.]. (Seção de página eletrônica). Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-educacao/gestao-de-politicas-publicas/curso-gestao-de-politicas-publicas-em-genero-e-raca>>.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 maio 2012.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Marcha das Margaridas 2007**. [s.l.], 2007. (Caderno de textos). Disponível em: <<http://faor.org.br/?p=leArquivo&chave=e3f52454af55301432dd3381eb7dd0c3>>.

_____. **Marcha das Margaridas 2011**. [s.l.], 2011. (Caderno de textos). Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/fcaderno_textos_marcha_2011.pdf>.

DAMATTA, R. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: 5. ed. 1997.

DINIZ, D.; VELEZ, A. C. G. Aborto na Suprema Corte: o caso da anencefalia no Brasil. **Revista estudos feministas**. 2008, vol.16, n. 2, p. 647-652.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Direitos humanos, justiça e cidadania. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, p. 229-280, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/Direitos_Humanos_Justica_Cidadania13.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, p. 283-306, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/14_igualdade_de_genero.pdf>.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009a. v. 3. p. 739-760. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>.

_____. Previdência social. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 17, p. 41-94, 2009b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/05_capt02_7e.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 18, p. 257-282, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_cap10.pdf>.

_____. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. *In*: _____. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010b. livro 6, v. 2. p. 193-214. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 19, p. 321-371, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap09.pdf>.

_____. **Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121220_relatorio_perfil_socioeconomico.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 20, p. 369-427, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap09.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL; ONU MULHERES. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: Ipea; SPM; SEPPPIR; ONU Mulheres, 2011. Disponível em: <<http://www.eletros.com.br/html/pdf/diversos/retrato-das-desigualdades-de-genero-e-raca-4-ed.pdf>>.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e sociedade**, v. 16, n. 3, p. 435-454, dez. 2007.

MELO, H. P. **O prêmio construindo a igualdade de gênero**: uma política feminista. Niterói: UFF, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 281). Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD281.pdf>.

MINELLA, L. S.; CABRAL, C. G. (Orgs.). **Práticas pedagógicas e emancipação**: gênero e diversidade na escola. Santa Catarina: UFSC, 2009. Disponível em: <http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/livros_eletronicos/25012010-114217gdefinal-definitivo.pdf>.

OBSERVE – OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. Bahia: UFBA, nov. 2010. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/_ARQ/Relatorio%20apresent%20e%20DEAMs.pdf>.

OKIN, S. M. Gênero, o público e o privado. **Revista estudos feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2012.

PASINATO, W.; SANTOS, C. M. **Pesquisa de opinião com as mulheres de Belo Horizonte**: percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre delegacias da mulher e a rede de serviços. Campinas: UNICAMP, 2009. Disponível em: <www.ceplaes.org.rc/AcessoJusticia/docs/paper%20BRASIL.pdf>.

PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. In: CASTELLS, C. **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós, 1996. p. 31-52. (The disorder of women: democracy, feminism and political theory. Cambridge: Polity Press, 1989. cap. 1, 228 p.). Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57595443/Carol-Pateman-Critica-Feminista-a-La-Dicotomia-Publico-Privado>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

PEIXOTO, F. D. F. **Direito, anencefalia e antecipação terapêutica do parto**: uma análise da realidade brasileira. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito) realizado em Fortaleza-CE nos dias 9, 10, 11 e 12 de junho de 2010, p. 806-814.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**, n. 17, jul. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/4043/2731>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. A politização da violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania. *In*: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, C. (Orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2002.

SUPREMO reconhece união homoafetiva. **Notícias STF**, Brasília, 5 maio 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012** – os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2012.

WOORTMAN, E.; MENACHE, R.; HEREDIA, B. (Orgs.). **Margarida Alves: coletânea sobre estudos rurais e gênero**. Brasília: NEAD, 2006. Disponível em: <http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/livros_eletronicos/01022010-021924coletanea.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DEBERT, G. G.; GREGORY, M. F. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11.pdf>>.

OKIN, S. M. **Justice, gender, and the family**. New York: Basic Books, 1989.