

Reflexões sobre gênero e direitos humanos a partir do Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres

- Reflexión sobre género y derechos humanos a partir del Plan Nacional de Políticas Para las Mujeres
- Reflections on gender and human rights along the National Plan of Policies for Women

Juciane de Gregori¹

Resumo: O presente trabalho, considerando a intersecção entre gênero e direitos humanos, pretende abordar a linha de atuação voltada para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, existente junto ao Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (BRASIL, 2006a, 2008a, 2013). Para tanto, oferece uma análise sobre cada versão do referido documento, avaliando a relação entre o Estado e as demandas de garantia de direitos humanos das mulheres. Pode-se dizer que as políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos estão em um campo que ainda está em construção (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2004). As políticas públicas se somam as políticas elaboradas pela Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b) e são estruturadas de acordo com diferentes normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, visando à resolução da problemática da violência contra mulher. Contudo, esse fenômeno segue como

¹ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: juciane.psicologia@gmail.com

uma incógnita, presente não somente no Brasil, como em vários países dotados de diferentes sistemas econômicos e políticos.

Palavras-chave: Gênero. Direitos humanos. Políticas públicas.

Resumen: El presente trabajo considerado como la intersección entre género y derechos humanos, pretende tratar la línea de actuación volcada hacia el enfrentamiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, existente en el Plan Nacional de Políticas para las mujeres (BRASIL, 2006a, 2008a, 2013). Por lo tanto, ofrece un análisis sobre cada versión del dicho documento, analizando la relación entre el Estado y las demandas de garantías de derechos humanos de las mujeres. Se puede decir que las políticas públicas en la perspectiva de los derechos humanos están en un campo que aún está en construcción (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2004). Las políticas públicas se suman a las políticas elaboradas por la Ley "María da Peña" (BRASIL, 2006b) y son estructuradas de acuerdo a diferentes normas e instrumentos nacionales e internacionales de los derechos humanos, visualizando la resolución de la problemática de la violencia contra la mujer. Con todo ese fenómeno sigue como incógnita, pretende no solamente en Brasil, como así también en varios países dotados de diferentes sistemas económicos y políticos.

Palabras clave: Género. Derechos humanos. Políticas públicas.

Abstract: This present work, considering the intersection between gender and human rights, intend to approach the focused line of action to confront all forms of violence against women, existing along the National Plan of Policies for Women (BRAZIL, 2006a, 2008a, 2013). Therefore, it offers an analysis of each version of this document, evaluating the relationship between the state and the demands of ensuring women's human rights. It can be said that public policies from the perspective of humans rights are in a field still under construction (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2004). The public policies add up the policies developed by Maria da Penha Law (BRAZIL, 2006b) and are structured according to different standards and national and international human rights instruments, looking to solve the problem of violence against women. However, this phenomenon remains as unknown, not only in Brazil, as in many countries with different economy and political systems.

Keywords: Gender. Human rights. Public policy

Introdução

A questão dos direitos humanos se apresenta como um fenômeno multifacetado (VIOLA, 2007). Modernamente são interpretados mediante a configuração jurídica, remetendo à ideia de norma (MAUÉS; WEYL, 2007) e sendo frequentemente reduzidos aos meios legais. Outrossim, é comumente que sejam associados somente às necessi-

dades básicas, minimizando os direitos humanos aos direitos de cidadania e desconsiderando outras tantas demandas sociais que são comuns entre os humanos. Entretanto, como corrobora Carbonari (2007, p. 177) “os sujeitos e os direitos são bem mais amplos do que o Direito”.

Pode-se dizer que há um amplo leque de fatores compondo o conjunto de direitos humanos, no qual as diversidades socioculturais, carregadas de desigualdade, são pioneiras na história brasileira (SILVEIRA et al., 2007). Contudo, atrelado a essa bagagem de injustiças, ressaltam-se as lutas sociais para a aplicação de direitos humanos de forma igualitária, que dentre tantas reivindicações, resultaram significativas conquistas em diferentes espaços, a exemplo do campo da legalidade e das práticas normativas do Direito, no qual se destacam diferentes iniciativas e discussões entrelaçadas ao gênero.

Como reflexo dessa conjuntura, gradualmente emergem experiências voltadas à inserção dos direitos humanos através de Políticas Públicas (PP), o que vem contribuindo para um crescente debate que atenta para as lacunas existentes entre os direitos humanos e a sua efetivação, bem como para os déficits do Estado em variados setores da sociedade.

Nessa perspectiva, especificamente sobre a situação das mulheres, imersas em uma sociedade patriarcal, de modelo econômico capitalista e em processo de “globalização sistêmica” (SILVEIRA, 2007, p. 256), ainda é possível vislumbrar um cenário de discriminação, preconceito e dominação masculina, cujos processos se dão através de relações de poder que envolvem a formação e (re)produção do gênero binário e heteronormativo. Tal dinâmica traz à tona a difícil realidade de que muitas mulheres, independentemente das circunstâncias, podem vir a encontrar-se em situação de vulnerabilidade e violência simplesmente pelo fato de serem mulheres.

Diferentes personagens com uma história que praticamente é a mesma: cinco mulheres são espancadas a cada 2 minutos no Brasil; a cada 1h e 30 min. ocorre um feminicídio no Brasil (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/SESC, 2010); 89% das vítimas de estupro no Brasil são mulheres (CERQUEIRA e COELHO, 2014); 54% dos brasileiros conhecem uma mulher que já foi agredida por um parceiro e 56% conhecem um homem que já agrediu uma parceira (DATA POPULAR/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013).

Se de um lado, a Constituição Federal de 1988 e o fato de o Brasil fazer “parte de quase todas as convenções e tratados de direitos humanos celebrados no âmbito das Nações Unidas” (MAIA, 2007, p. 88), representaram avanços no respeito aos direitos humanos,, por outro, sua efetivação evidencia um somatório de falhas. De modo semelhante, essa análise se estende à articulação das PP que, embora recentes, também sugerem mudanças inegáveis, não obstante ainda insuficientes para exaurir por completo as violências machistas motivadas por questões de gênero ou orientação sexual.

Os desafios vindouros são enormes, o que tem refletido na emergente adesão dos direitos humanos a esta pauta e a esse conjunto de fatores que indicam a necessidade de ultrapassar as fronteiras que hoje estão impostas, especialmente nos âmbito das legislações.

Nesse sentido, ancorado em uma perspectiva feminista e considerando o enlace entre a temática do gênero com a dos direitos humanos, o presente trabalho se fundamenta nas três versões do Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (BRASIL, 2006a, 2008a, 2013), tendo por objetivo estabelecer um olhar acerca das políticas públicas e suas trajetórias através da linha de ação denominada “enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres”, disponível nos documentos supracitados.

Estruturalmente, o tema será apresentado dividido nos seguintes subtítulos: Intersecções entre gênero e direitos humanos; Considerações sobre o movimento feminista; Trajetórias do Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres.

Intersecções entre gênero e direitos humanos

Nas análises iniciais sobre gênero, há um campo, ainda que delimitado de consenso: gênero é uma construção social (SAFFIOTI, 2004). Todavia, no decorrer dos estudos vinculados a questão da sexualidade, assim como os termos “sexo” e “orientação sexual”, este conceito também sofreu várias alterações, passando por um processo de (des)construção. Na perspectiva pós-estruturalista de Joan Scott (1989), que traz uma importante contribuição, negando o determinismo biológico e realçando o caráter relacional das categorias *feminino* e *masculino*, o termo *gênero* é utilizado como um elemento constitutivo para designar as relações sociais baseadas nas diferenças entre os sexos. Como reitera Louro (1997, p. 21): “para que se compreenda o lugar das relações entre homens e mulheres em uma sociedade, importa observar não exatamente seus sexos, mas sim tudo o que socialmente se construiu sobre os sexos”. Desta maneira, pensar sobre gênero, implica considerar a questão da identidade.

Woodward (2000) explica que a identidade é relacional, sendo marcada pela diferença e vinculada a questões sociais, simbólicas, materiais e psíquicas, que embora sejam processos diferentes, estão imbricados para construção e manutenção de identidades. A autora esclarece que “a forma como vivemos nossas identidades sexuais é mediada pelos significados culturais sobre a sexualidade, que são produzidos por meio de sistemas dominantes de representação e que formam posições-de-sujeito” (Ibidem, p. 32). Ou seja, identidades envolvem relações de poder. De acordo com a teorização de Foucault (1997), o poder se constrói relacionalmente, sendo apreendido como constelações dispersas de relações desiguais, discursivamente constituídas em campos sociais que se articulam a partir das correlações de forças internas.

Além da divisão entre feminino e masculino, também operam outros eixos de poder, pois essas construções hierarquizadas são carregadas de interesses ideológicos. Há um adestramento para erotizar esse jogo perverso, no qual se faz prevalecer uma dominação masculina; o homem é o sujeito, o absoluto, e ela, a mulher, é o outro. (BEAUVOIR, 1949) Isto é, ela ou qualquer outra identidade que não se enquadre nos padrões e estereótipos normativos, sexistas e dualistas.

Silva (2000) explana que essas diferenças entre homens e mulheres são naturalizadas por diversos processos sociais que nos educam como sujeitos de gênero, por meio do que denomina “pedagogias culturais”. Posto isso, pode-se pensar que os sujeitos aprendem e se reconhecem como homens e mulheres em uma sociedade, por meio de processos que são produzidos e reproduzidos através de instrumentos hegemônicos e contra-hegemônicos. Nesse contexto, atuam diferentes correntes de força, das quais destacam-se: o atual sistema econômico vigente (capitalismo), as instituições em que o sujeito está inserido (família, ensino, sindicatos, religião), os mecanismos midiáticos, os espaços públicos e privados e, inclusive, os aparatos que compõem o campo da legalidade jurídica.

Envolto a esse debate, emergem tendências feministas que oscilam em diferentes vieses. De um lado há a ideia de que “sem a superação do capitalismo, os direitos econômicos e sociais não chegarão a se afirmar e se consolidar” (BENEVIDES, 2007, p. 343). De outro, se contempla o sexismo como a forma de opressão mais antiga que existe; portanto, não só antecede o capitalismo como também há evidências de que ele tenha precedido outras formas antigas da sociedade de classes. Dessa forma, o sexismo poderia continuar mesmo depois de ter sido abolido o capital (HOGAN, 2009).

“Nenhum fator pode ser considerado, por si só, como decisivo do conjunto dos comportamentos individuais e sociais” (GOLDMAN, 2010, p. 17), assim como a economia, por si só, por mais importante que seja, não é suficiente para determinar o destino da humanidade. De todo modo, é fato que “a globalização produz diferentes significados em torno da identidade” (WOODWARD, 2000, p. 21) e que a soma desses fatores, que estão relacionados umbilicalmente, provocam mudanças inclusive no que compete aos padrões de identidades. Igualmente, são coerentes e necessárias críticas a qualquer análise feminista em que falte uma análise de classe, segundo Hogan (2009).

Nesse viés, “o conceito de gênero exige investigar como algumas das dimensões constitutivas de sua produção se articulam com, ou modificam, o que se entende e o que se diz sobre violência de gênero em nossa cultura” (GIACOMINI; ROMANINI, 2012, p. 132). Da mesma forma, a centralidade dessa problemática reporta-se aos direitos humanos, pois a violência motivada por questões de gênero é uma forma de violação desse direito. Este aspecto, o Estado se apresenta como hegemônico e contraditório, tendo em vista que essas situações de transgressão continuam acontecendo.

Na atualidade, os direitos humanos refletem um quadro plural (SILVEIRA et al., 2007), que assume variadas leituras, passando a englobar inclusive a proposta de buscar desnaturalizar o fenômeno do gênero, forjado na história e nas condições materiais e simbólicas da ordem social.

Como consequência das reivindicações desencadeadas pelo movimento feminista, que há décadas vem oferecendo instrumentos práticos e teóricos com subsídios reais para um melhor entendimento da presente questão (PINTO, 2010), foram traçados diferentes caminhos no intuito de combater a indústria dessa cultura totalizadora e homogeneizante, inclusive no âmbito das legislações jurídicas.

Por meio de um intenso empenho, visando transformar toda teoria, prática ou política, que não considerasse a condição transversal das pautas voltadas ao gênero, o movimento feminista iniciou uma geração de pensamento crítico. Esse não somente problematizou a questão como também fundamentou ações para enfrentar essas relações desiguais, produzidas e legitimadas pela sociedade capitalista e patriarcal.

Nesse paradigma, impulsionado pelo feminismo, se dá o encontro entre a vertente do gênero com a dos direitos humanos. Esse se traduz na conquista de muitos avanços, sobretudo no campo legal, dentre os quais destaca-se a constituição das políticas públicas. É pela trajetória de luta e empoderamento por parte da atuação do feminismo e de outros movimentos sociais ligados à temática da sexualidade que emana uma dimensão contestatória e reivindicatória sem a qual não haveria quaisquer desses direitos garantidos. Assim, é imprescindível lançar olhar para o movimento feminista, resgatando algumas considerações sobre o seu histórico, tal como será elencado a seguir.

Considerações sobre o movimento feminista

Ao se darem conta da exploração e opressão a que estavam sendo submetidas, as mulheres gradativamente subverteram-se e como consequência avançaram nas suas lutas. Como corroboram Bandeira e Melo (2010, p. 8), “o movimento feminista nasceu das lutas coletivas das mulheres contra o sexismo, contra as condições de aversão e inferiorização do feminino, transformadas em práticas rotineiras de subordinação”. Assim, se constituiu uma poderosa estratégia para desconstrução da estrutura patriarcal e de desigualdades, historicamente estabelecidas na sociedade, na qual a violência sempre foi uma marca constante.

Criando um rastro de rebeldia, que se espalhou mundialmente, as inquietações feministas acendem no Brasil na segunda metade do século XIX. Nesse período, edifica-se a chamada primeira onda do movimento feminista, denominada por Costa (2005, p. 11) de “feminismo bem comportado”. Com a entrada do século XX, ressurgem as mobilizações na luta pelo direito de voto (já iniciada anteriormente à Constituinte de 1891), se estendendo até 1932, quando o presidente Getúlio Vargas instituiu o Código Eleitoral Brasileiro sem distinção de sexo (COSTA; SARDENBERG, 2008).

Com o golpe militar de 1964 no Brasil, os movimentos sociais – tanto o feminismo quanto os demais movimentos populares – foram silenciados, erradicados e massacrados². Após esse recesso forçado, o movimento feminista começa a se articular novamente em torno principalmente da afirmativa de que o “pessoal é político”.

Impulsionando o feminismo moderno, esse momento contempla a segunda onda do feminismo e também incorpora questões diretas sobre a divisão sexual do trabalho e sobre o papel tradicional da mulher na família e na sociedade como um todo. Além disso, a questão da autonomia, em termos organizativos e ideológicos, apresentou-se como

2 Cf. COSTA, 2005; COSTA; SARDENBERG, 2008; BANDEIRA e MELO, 2010.

um eixo conflitante e definidor para articulação, troca, reflexão e definição de estratégias do feminismo (COSTA, 2005). Por conseguinte, na década de 80, o movimento social feminista prosseguiu expandindo-se, por meio da luta pelo retorno a democracia do país e juntamente com novos movimentos que proclamavam seus direitos específicos como: o movimento negro e o movimento LGBT³.

Atravessando essa visão interseccional, o Estado apresentava-se como um inimigo em comum e o feminismo iniciava sua relação com esse aparelhamento. Com a lenta transição democrática para o Estado de direito no Brasil, no período pós-anistia, culminou-se um grande chamamento à atuação das mulheres no campo político (BANDEIRA; MELO, 2010). “Um passo decisivo nesse sentido foi dado com a promulgação da Nova Constituição Federal” (COSTA; SERDENBERG, 2008, p. 45). Assim, ao passo em que havia um entendimento de que esse alinhamento era um ponto fundamental para transformar a condição feminina, também se reconhecia os limites de ter que enfrentar a resistência de um Estado patriarcal.

Dando entrada na terceira onda do feminismo nos anos 90, dava-se início a prática de institucionalizar o movimento, iniciada pela necessidade imposta naquele momento de conquistar recursos financeiros. Nessa perspectiva, “a atuação do feminismo em nível institucional, isto é, na relação com o Estado, nesse e em outros momentos, não foi um processo fácil de ser assimilado no interior do movimento” (COSTA, 2005, p. 17). É fato que, na história do feminismo, a participação política não institucional via movimento social precede a prática de participação política institucional.

Não haveria como falar de qualquer conquista para a melhoria da vida das mulheres e de combate às inúmeras violências que lhes acometem, sem considerar o movimento feminista. Como fruto das demandas construídas nesse processo, promovendo a intersecção entre gênero e direitos humanos, as políticas públicas configuram-se como um mecanismo de análise de suma importância; haja vista que representam um grande avanço na extensa lista de reivindicações feministas ao Estado. Nessa seara, tomando como basilar o Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (BRASIL, 2006a, 2008a, 2013), essa temática será descortinada posteriormente, abordando a linha de ação que trata do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

Trajetórias do Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres

Em uma breve digressão histórica a partir do feminismo, foram traçados diferentes percursos. Atrelado ao Estado pode-se elucidar que os primeiros passos do movimento feminista, na luta pela efetivação de políticas públicas destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, ocorreram em meados de 1985, com a inauguração da primeira Delegacia de Defesa da Mulher e com a criação do Conselho Nacional dos Direitos

3 Cf. COSTA, 2005; BANDEIRA e MELO, 2010.

da Mulher (CNDM), cuja ênfase estava na segurança pública e na assistência social (BRASIL, 2011a).

Com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) em 2002, posteriormente, em 2003, transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), consagrava-se uma nova instância governamental junto com o CNDM, para a promoção de programas e políticas públicas, visando à erradicação da violência contra as mulheres (CORTÉS; MATOS, 2009).

A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) integra a estrutura da Presidência da República como órgão essencial, com status de ministério e, dentre outros fatores, possui a missão de formular, coordenar e articular políticas públicas para as mulheres. Além disso, objetiva implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de esfera nacional e promover o acompanhamento da implementação da legislação de ação afirmativa das ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e enfrentamento à discriminação.

Então em julho de 2004, fomentada pela SPM e pela CNDM, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, processo no qual culminou na estruturação da primeira versão do PNPM.

A partir dos debates estabelecidos no evento supracitado, inicialmente o PNPM foi construído com 199 ações, distribuídas em 26 prioridades, ao longo de 26 páginas (BRASIL, 2006a). Tendo como pontos fundamentais a igualdade, o respeito, a equidade, a autonomia, a laicidade, a universalidade, a justiça social, a transparência, a participação e o controle social. Tal documento possui 16 objetivos gerais, destinados a ações traçadas a partir de 4 linhas de atuação, consideradas como as mais importantes e urgentes naquele momento, sendo elas: 1) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2) educação inclusiva e não sexista; 3) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) enfrentamento à violência contra as mulheres. Para cada um desses pontos foram apresentados objetivos, primeiros passos para alcançar esses objetivos e prioridades.

O eixo temático, na época intitulado “enfrentamento à violência contra as mulheres”, trata do foco desta pesquisa e aborda quatro objetivos: 1) implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; 2) garantir atendimento de qualidade às mulheres em situação de violência; 3) reduzir os índices de violência contra as mulheres; 4) cumprir com os acordos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2006a).

Dentre os passos prioritários para alcançar tais objetivos, foram elencadas: a) necessidade de ampliar e aperfeiçoar tanto as ações preventivas quanto o atendimento às mulheres em situação de violência; b) atenção à saúde das mulheres em situação de violência; c) produção e sistematização das informações referentes à violência contra as mulheres; d) capacitação de profissionais na temática da violência de gênero; e) ampliação do acesso à justiça e a gratuidade da assistência jurídica (BRASIL, 2006a).

Naquele momento, a legislação brasileira não respondia de forma satisfatória a este cenário e evidenciava a urgência da criação de uma lei integral de enfrentamento à violência contra as mulheres, o que resultou na promulgação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b). Como resposta para essa demanda e passando a considerar a violência contra a mulher uma violação dos direitos humanos, a Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir as agressões machistas. Também estabelece ao Estado a adoção de políticas públicas desenvolvidas por meio da articulação entre todas as esferas do governo e da sociedade civil, tendo em vista a prevenção, assistência e repressão à violência, como estratégias capazes de promover mudanças e superar a desigualdade entre homens e mulheres (CORTÊS; MATOS, 2009).

Na 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007, é lançado e coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, o Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (BRASIL, 2008a), estabelecendo um acordo entre os governos federal, estaduais e municipais, visando implementar políticas públicas integradas em todo território nacional e articular ações para consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (conforme objetivo previsto no I PNPM).

A partir da 2ª CNPM, é tecido o II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (II PNPM), composto por 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação, no decorrer de 3 partes, 12 capítulos e 236 páginas (BRASIL, 2008a). Esse amplia e aprofunda o escopo do PNPM e das políticas públicas para as mulheres, propondo maior detalhamento dos eixos já existentes e introduzindo seis novas áreas estratégicas, das quais pode ser destacada a participação das mulheres nos espaços de poder.

Ressaltando os segmentos de mulheres em situação de vulnerabilidade e com vistas em qualificar os procedimentos e meios para obter melhores resultados, o II PNPM (BRASIL, 2008a) mantém os mesmos pontos fundamentais da sua primeira versão, além de 14 diretrizes gerais. Em cada capítulo são elencados objetivos, metas, prioridades e plano de ação.

O capítulo 4 discorre a respeito do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, propondo uma intervenção pública de caráter multisetorial com o desenvolvimento de ações para desconstruir as desigualdades e combater as discriminações de gênero, interferindo nos padrões sexistas e machistas que a sociedade brasileira ainda perpetua, promovendo o empoderamento das mulheres e garantindo atendimento humano e com qualidade àquelas em situação de violência (BRASIL, 2008a).

O documento enfatiza os avanços alcançados nessa trajetória, tais como: 1) a implementação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b), 2) a elaboração do Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (BRASIL, 2008a) e 3) ampliação da Ouvidoria da Mulher, trabalho iniciado em 2003 e fortificado em 2005 com a Central de Atendimento a Mulher - Ligue 180. Tal documento também reconhece a violência contra a mulher ainda com uma problemática sem resolução definitiva, sendo “um fenômeno

que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridade ou raças/etnias” (BRASIL, 2008a, p. 99).

Para tanto, no que tange ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, o II PNPM apresenta 3 objetivos gerais, sendo todos voltados à ideia de “reduzir os índices de violência contra as mulheres” (BRASIL, 2008a, p. 104). Totalizando 7, seus objetivos específicos versam sobre a constituição de uma rede humanizada, especializada e com qualidade para atendimento às mulheres em situação de violência, buscando garantir a promoção e consolidação dos direitos humanos das mulheres, bem como a desconstrução dos estereótipos, representações, mitos e preconceitos relacionados ao gênero. Com base nesses objetivos são estruturadas 12 metas quantitativas e qualitativas, das quais se edificam 6 prioridades voltadas, de modo geral, para a prevenção, promoção e garantia dos direitos humanos das mulheres, cada qual com um plano de ação específico.

Como o PNPM define como um dos seus objetivos a criação de uma Política Nacional, outro marco legal a ser evocado é a implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Aprovada a partir de 2004, referendada em 2007 por meio do Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (BRASIL, 2008a) e estabelecida em 2011, tem como “finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2011a, p. 10).

Posteriormente, com essas mudanças no cenário político e nos instrumentos jurídicos, em dezembro de 2011, realizou-se a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que resultou no III Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (BRASIL, 2013). Com vigência prevista de 2013 a 2015, reafirma os mesmos pontos fundamentais como princípios orientadores e “para a transformação dos espaços cristalizados de opressão e invisibilidade das mulheres dentro do aparato estatal, considera necessário um novo jeito de fazer política pública: a transversalidade” (BRASIL, 2013, p. 10). Desse modo, promover a igualdade de gênero não cabe somente ao organismo de políticas para as mulheres, mas aos órgãos dos três níveis federativos (BRASIL, 2013).

O plano se distribui em 114 páginas e em dez capítulos. Cada capítulo tem seus objetivos gerais e específicos, linhas de ação, ações e metas, das quais algumas estão quantificadas e outras não. Nesse movimento, conta com membros de 32 órgãos governamentais e com convidados integrados pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e representações dos Organismos de Políticas para as mulheres dos estados, Distrito Federal e municípios.

Embora o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres esteja em foco no decorrer de todo o texto do plano, é o quarto capítulo que se debruça especificamente sobre a questão, dando a ela um caráter multidimensional, ao qual cabe ao Estado coibir, punir e erradicá-la. Revelando que “o Brasil está entre os dez países com maior número de homicídios femininos” (BRASIL, 2013, p. 42), é dado ênfase aos resul-

tados alcançados pelas políticas públicas, tais como o aumento da Rede Especializada de Atendimento à Mulher, a inovação através das Unidades Móveis de Atendimento à Mulher, a consolidação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e também a diminuição da impunidade nos casos de violência doméstica.

Como corroboram Vázquez; Delaplace (2004, p. 1), “a PP tem o objetivo de encarar e resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais”, de modo que a próxima Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que resultará no IV Plano de Nacional de Políticas para as Mulheres, já ocorreu em março do corrente ano, em Brasília, e será prosseguida sucessivamente por outras ações. Desta forma, a estruturação e fortalecimento das políticas públicas, estão em constante construção e aprimoramento, em uma trajetória que ainda não chegou ao fim.

Conclusão

A resolução da problemática da violência contra mulher ainda é uma incógnita que se configura como uma realidade presente, não somente no Brasil, como em vários países dotados de diferentes regimes econômicos e políticos.

As políticas públicas do PNPM se somam aos procedimentos elaborados pela Lei Maria da Penha e ao plano plurianual. Além disso, elas estão estruturadas de acordo com diferentes normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, que embora estejam em consonância, cada um adota diferentes linhas de pensamento, o que torna muito complicada a tarefa de avaliar e quantificar concretamente os seus resultados. No próprio texto do plano há o reconhecimento de que “é preciso considerar o caráter transversal e complexo na implementação do PNPM” (BRASIL, 2013, p. 11). De qualquer modo, é cabível enfatizar que as políticas públicas são estratégias legais.

Observando a trajetória do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que iniciou em meados de 2002 e perdura até os dias atuais, pode-se analisar que o primeiro plano, não tem ações objetivas propriamente ditas. Já no segundo planejamento, além de ter objetivos específicos, apresenta metas concretas, o que dá um caráter diferente ao documento, que foi ficando mais encorpado, tomando forma e solidificando novas roupagens.

Também é importante sublinhar que houve uma mudança no título do eixo, que antes era denominado como “enfrentamento à violência contra as mulheres” (BRASIL, 2006a) e passou a ser chamado de “enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres” (BRASIL, 2008a), o que sugere a tentativa do plano em dilatar seu alcance e estender suas ações a todo e qualquer tipo de violência contra as mulheres.

No terceiro plano é perceptível avanços nessa mesma lógica de ampliação, mas sem maiores modificações teóricas ou práticas. Na verdade, de um plano para o outro, não é possível verificar avanços concretos para além da existência documental de um “plano”. Tanto é assim que mesmo alargando a capacidade de atendimento e a prevenção da violência machista, em nenhum momento são citados índices que comprovem

uma diminuição das violências; ao contrário, em cada documento é perceptível que as estatísticas só aumentam. Assumindo uma configuração de medida paliativa que não traz mudanças substanciais, atuando somente no intuito de reduzir as violências e não de acabar de modo pleno com elas, parece que tais políticas não preveem medidas para mudança total de uma cultura propriamente dita.

Outro fator importante é que em um processo de democracia representativa, há uma hierarquia para constituição do plano, na qual a sociedade acaba não sendo amplamente consultada. A população evidencia um peso muito inferior para a tomada de decisão, se comparado àquele exercido pelo governo, órgãos e ministérios.

Diante de tamanha complexidade, como a legislação brasileira pode responder de modo satisfatório a essas demandas? Mesmo percebendo-se no decorrer dos anos um número crescente de participantes na aprovação de cada legislação e tendo aumentado o espaço para participação popular, essas iniciativas precisam ser pensadas coletivamente. O crescimento do acesso e da participação das mulheres nos espaços de poder são instrumentos essenciais para democratizar o estado e a sociedade (BRASIL, 2006a). Ademais, “a noção de enfrentamento não se restringe apenas à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres” (BRASIL, 2008a, p. 99).

Mesmo com toda a preocupação voltada para implementar, acompanhar e monitorar de modo satisfatório o PNPM, não há garantias de que tudo vai se efetivar, até mesmo porque, à luz de Cerqueira; Coelho (2014, p. 2) “como subproduto do patriarcalismo, a cultura do machismo, é disseminada muitas vezes de forma implícita ou sub-reptícia”. É imperativo reconhecer, como é apontado no III PNPM, que “as práticas patriarcais seculares enraizadas nas relações sociais e nas diversas institucionalidades do Estado devem ser combatidas no cotidiano de maneira permanente” (BRASIL, 2013, p. 10). Sendo assim, pode-se concluir que a coerção da lei contribui para reprimir e inibir um comportamento, contudo não tem uma capacidade de mudança propriamente cultural.

Ao mesmo tempo, é indispensável e seria incongruente não considerar que os planos de políticas públicas são fruto de um trabalho desenvolvido por mulheres e para mulheres, configurando-se como resultado de incansáveis lutas dos movimentos sociais feministas e LGBT, que desde o século XIX vêm se mobilizando contra todas as situações de opressão e de discriminação, exigindo a ampliação de seus direitos civis e políticos. Igualmente, é inegável a influencia direta do PNPM para a conquista da instauração da Lei Maria da Penha, que hoje se afigura como um importantíssimo instrumento de defesa e garantia de direitos das mulheres, nas suas mais variadas subjetividades.

Pode-se dizer que as políticas públicas, na perspectiva dos direitos humanos, estão em um campo que ainda está em construção (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2004). Inclusive é válido salientar que o Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2009), prima pela garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero, buscando a redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade.

Ao mesmo passo, também está em desconstrução a ideia de que ainda assola muitas vertentes feministas conservadoras e ultrapassadas que incorporam apenas pautas voltadas para mulheres biologicamente definidas enquanto tal, assumindo posturas essencialistas e reduzidas a uma lógica binária entre masculino e feminino.

O reflexo desse paradigma pode ser visualizado no fato de que no primeiro PNPM (não é o documento vigente, mas recente; haja vista que foi publicado em 2005) as travestis e as transexuais não são mencionadas. O termo transgênero aparece somente no segundo PNPM. Já no terceiro *Plano*, embora se considere as mulheres em todas suas especificidades (em especial negras, indígenas, quilombolas, lésbicas, bissexuais, transexuais, em situação de prisão, do campo e da floresta, com deficiência, em situação de rua, com sofrimento psíquico, e os diferentes ciclos da vida da mulher, com ênfase nos processos de climatério e envelhecimento), ainda há muito que avançar nesse entendimento.

Embora também estejam acontecendo conferências nacionais dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (BRASIL, 2008b, 2011b), é preciso romper urgentemente com a sororidade seletiva que acarreta na dicotomia entre os movimentos que pautam as causas de gênero. Afinal, tanto o machismo quanto a homofobia, a lesbofobia e a transfobia são fenômenos originados em uma mesma fonte: a cultura capitalista segregativa, heteronormativa, patriarcal e burguesa, que não aceita nada que não esteja dentro dos seus padrões impostos. Alcançar essa compreensão, encontrando o que os une e não o que os separa, é algo fundamental.

Mesmo com alguns evidentes avanços jurídicos e legais ao longo destes últimos dez anos que sucederam a promulgação da Lei Maria da Penha (2006b), com base em Cerqueira; Coelho (2014), é possível afirmar que o próprio Sistema de Justiça Criminal (SJC) vitimiza duplamente a mulher e reproduz a estrutura e simbolismo de gênero. Desse modo, para lidar com os problemas da cultura machista é emergente adotar uma postura crítica e olhar para além dos limites das estratégias legais do Estado que ainda não respondem de forma satisfatória a este cenário que vem se arrastando durante tanto tempo na sociedade.

Referências

BANDEIRA, Lourdes; MELO, Hildete Pereira. (2010) *Tempos e Memórias do Feminismo no Brasil*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2010/titulo-e-memorias>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BEAUVOIR, Simone. (1949) *Lé deuxième sexe*. Paris, Gallimard.

BENEVIDES, Maria Victoria. (2007) Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

BRASIL. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. (2006a) *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. (2006b) *Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha*. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. (2008a) *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. (2008b) *Texto-Base da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, Secretaria Especial de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/texto-base-1a-conferencia-nacional-lgbt-1>>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. (2009) *Programa Nacional de Direitos Humanos III*. Brasília, Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. (2011a) *Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. (2011b) *Texto-Base da II Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, Secretaria Especial de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/LGBT_II/texto_base_2_conferencia-lgbt.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. (2013) *III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

CARBONARI, Paulo César. (2007) Sujeito de direitos humanos: questões abertas e em construção. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. (2014) *Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar)*. Brasília, IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

CORTÊS, Iáris Ramalho; MATOS, Myllena Calasans. (2009) *Lei Maria da Penha: do papel para a vida. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário*. 2ed. Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/leimariadapenhadopapelparaavida_2edicao.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2014.

COSTA, Ana Alice Alcântara. (2005) O Movimento Feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, Niterói, v.5, n.2, p.9-35. Disponível em: <<http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/01112009-115122costa.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

COSTA, Ana Alice Alcântara; SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. (2008) O feminismo no Brasil: uma (breve) retrospectiva. In: _____. (Orgs.). *O feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas*. Salvador: UFBA / Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher.

DATA POPULAR/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. (2013) *Percepção da sociedade sobre violência e assassinatos de mulheres*. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro_pesquisa_violencia.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FOUCAULT, Michel. (1997) *Microfísica do poder*. São Paulo, Paz e Terra.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/SESC. (2010) *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado*. FPA/SESC: São Paulo. Disponível em: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/wp-content/uploads/2015/07/FPA_SESC_mulheresbrasileiras2010_integra.pdf>. Acesso em 9 nov. 2010.

GIACOMINI, Sandra Adelina; ROMANINI, Liane Cilene. (2012) *Mulheres que vivenciam violência: uma análise a partir do atendimento no Centro da Mulher Revivi*. In: Ribemboim, Clara Goldman (Org.). Prêmio Profissional: "Democracia e Cidadania Plena das Mulheres" / Conselho Federal de Psicologia. Brasília, CFP.

GOLDMAN, Emma. (2010) *O indivíduo na sociedade*. Rio de Janeiro, CNT de Compostela.

HOGAN, Deirdre. (2009) *Feminismo, classe e anarquismo*. Tradução de Alejandra Cadenasso e Eliane Neves. Faísca Publicações Libertárias.

LOURO, Guacira Lopes. (1997) *Gênero, sexualidade e educação*. Uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, Vozes.

MAIA, Luciano Mariz. (2007) *Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos*. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

MAUÉS, Antonio; WEYL, Paulo. (2007) *Fundamentos e marcos jurídicos da educação em direitos humanos*. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

PINTO, Céli Regina Jardim. (2010) *Feminismo, história e poder*. Revista de Sociologia Política, Curitiba - PR, v. 18, n. 36: 15-23, (junho).

SAFFIOTI, Heleieth. (2004) *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SCOTT, Joan. (1989) *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Tradução de Maria Betânia Ávila e Cristine Dabatt. Recife, SOS Corpo.

SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). (2000) *Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais*. Petrópolis, Vozes.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. (2007) *Educação em/para os direitos humanos: entre a universalidade e as particularidades, uma perspectiva histórica*. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

_____. et al (Orgs.). (2007) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitile. (2004) *Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção*. Revista Internacional de Direitos Humanos, v.1, n.1: 25-66, (janeiro). Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/políticas-públicas-na-perspectiva-de-direitos-humanos-um-campo-em-construção>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

VIOLA, Eduardo Annes Solon. (2007) *Direitos humanos no Brasil: abrindo portas sob neblina*. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Org.) *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Editora Universitária.

WOODWARD, Katherine. (2000) *Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual*. In: SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). *Identidade e diferença. A perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, Vozes.

Recebido: 02 de julho de 2016

Aprovado: 15 de agosto de 2016