



Artigo Original

Marcos legais internacionais e nacionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres: Um percurso histórico

Rafael De Tilio¹

¹ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Instituto de Educação, Letras, Artes, Ciências Humanas e Sociais.
Correspondência: E-mail: rafaeldetilio@ielachs.uftm.edu.br
Avenida Getúlio Guaritá 159
Uberaba – MG – Brasil
CEP 38025-180

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar àqueles que se iniciam no estudo das políticas públicas e dos direitos para as mulheres uma breve contextualização histórica do modo pelo qual este tema se tornou parte da agenda política internacional e nacional, transformada e viabilizada por meio de tratados e convenções generalistas (de caráter universal) e por meio de políticas e normatizações específicas (de caráter local), no caso, o brasileiro. Assim, são apresentados cronologicamente as principais convenções, tratados, políticas e planos de proteção aos direitos das mulheres, que são resultado de constantes negociações, desejos, necessidades e demandas por uma sociedade menos desigual. Neste sentido, é importante destacar que a(s) luta(s) do(s) movimento(s) feminista(s) possuem uma história que resultou na luta pela equidade de gênero e de oportunidades para as mulheres que, no Brasil, é considerada não só uma questão de direitos, mas também de saúde pública e que está em constante elaboração e discussão por parte da Secretaria de Políticas para as Mulheres, órgão representativo da diversidade das mulheres no contexto nacional.

Palavras-chave: políticas públicas, marcos legais, mulheres.

Abstract

The aim of this paper is present to those who beginning in the study of public policy and legal rights for women a brief historical background of how this issue became part of the international and national (Brazilian) political agenda, that was transformed and made possible through treaties and general conventions and through specific and local policies and norms. There was presented in a chronological sequence the main conventions, treaties, policies and plans to protect the rights of women, which are the result of constant negotiations, desires, needs and demands for a less unequal society. In this sense, it



is important say that the feminist movement has a history about gender equity and opportunities for women – which is in Brazil not only a question of rights, but also of public health. In this sense, the Brazilian's Secretariat of Policies for Women represents the diversity of women in the national context.

Keywords: public policy, legal, women.

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar a los que se inician en el estudio de las políticas públicas y derechos de las mujeres una breve reseña histórica de cómo tal tema se convirtió en parte de la agenda política internacional y nacional, transformado y hecho posible por medio de tratados y convenciones generales y por medio de políticas específicas (locales), en este caso, el brasileño. Por lo tanto, se presentan en secuencia cronológica los principales convenios internacionales, tratados, políticas y planes para proteger los derechos de las mujeres, que son el resultado de las negociaciones constantes, deseos, necesidades y demandas por una sociedad menos desigual. En este sentido, es importante citar que la(s) lucha(s) feminista(s) tienen una historia y que ha liderado la lucha por la equidad de género y de oportunidades para las mujeres; en Brasil tal tema (donde no es sólo una cuestión de derechos, sino también de la salud pública) está en constante desarrollo por la Secretaría de Políticas para la Mujer, el órgano representativo de la diversidad de las mujeres en el contexto nacional.

Palabras-clave: políticas públicas, leyes, mujeres.

Direito das mulheres, direito para mulheres

A luta pela defesa da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres não é recente e tampouco é nova. Em todos os períodos históricos sempre houve mulheres (e homens) que se posicionaram contra as injustiças e desigualdades; o que se alterou ao longo do tempo foram os termos, as estratégias adotadas e, principalmente, a visibilidade dessas reivindicações.

Assim, é possível elencar a partir de uma apreciação histórica quais foram na Modernidade os principais documentos e marcos legais que serviram de fundamento e de orientação para as ações políticas concernentes aos movimentos feministas em busca de equidade de condições diante e em relação aos homens, tomando o enfrentamento da violência como emblema.

Contudo, antes de apresentar tais marcos legais internacionais e nacionais, é importante, a título de introdução à temática, estabelecer um breve histórico dos movimentos e demandas das lutas políticas das mulheres e dos feminismos que, segundo Melo (1999) e Piscitelli (2005), podem ser divididos em três grandes momentos:

Primeiro momento: final do século XVIII até meados do século XIX, no qual o principal mote do movimento das mulheres foi a ideia do igualitarismo, isto é, a suposição de que homens e mulheres possuíam direitos e deveres iguais, mas que na prática não estavam consolidados e se expressavam nas diversas formas de desigualdades entre os gêneros; o foco de atenção das ações e demandas era relativo à busca dos direitos políticos e civis das mulheres, visto que na maioria dos países elas não possuíam direito ao voto, o que diminuía (quando não impedia) a representação política das suas demandas e necessidades. Por isso, o sufrágio e a sororidade (de cunho universalista, pois se supunha que as mulheres de todas as culturas e estratos sociais eram igualmente oprimidas pelos homens) eram temas recorrentes que pretendiam estabelecer a igualdade entre homens e mulheres e entre as mulheres;

Segundo momento: década de 1960, momento no qual o movimento feminista pautou-se pela ideia da total diferença entre homens e mulheres (o denominado sexismo feminista), ou seja, a necessidade do estabelecimento de políticas (e de direitos) diferenciais para as mulheres devido à sua condição social (resultado da condição biológica) minorada frente aos homens e a masculinidade; várias foram as correntes de ação política feminista que enfatizaram essa perspectiva, dentre as quais se podem destacar as proposições de Shulamith Firestone, Gayle Rubin e Luce Irigaray. A suposição básica dessa perspectiva é que sendo as mulheres e homens radicalmente diferentes (devido aos aspectos biológicos ou aos processos inconscientes de estruturação da linguagem) as ações para atingir a igualdade devem ser diferenciadas e desiguais, pois mesmo considerando que as diferenças entre homens e mulheres sejam estruturais e constitutivas (essencialismo) das suas personalidades, as relações sociais seriam construídas socialmente e, portanto, podem ser alteradas até o ponto do estabelecimento de

uma sociedade sem gênero (sem desigualdades, similar à proposta marxista de uma sociedade sem classes); todavia, e considerando a impossibilidade de uma desgenerificação social, a importância dessa perspectiva foi a de denunciar e evidenciar mais ainda a dominação masculina como meio de opressão das mulheres. Essa perspectiva de entendimento das relações entre os gêneros é o resultado de um longo percurso inerente à história da história das mulheres; para Bruschini (1992) as décadas de 1960 e 1970 demarcaram, em termos historiográficos, a passagem desde a história das mulheres (de orientação marxista, pautada mais na análise das classes sociais do que dos gêneros, na qual as interpretações eram mais descritivas do que causais, contudo, meritória por colocar as mulheres dentro da história), passando pela *her-story* (em contraposição à *history*, que era a descrição dos fatos e momentos históricos segundo a perspectiva dos homens e dos seus grandes feitos), pela *social history* (historiografia de cunho quantitativo que incorporou os marginalizados, incluindo as mulheres, novamente na história, mas que supunha a diferença de gênero como resultado da diferença biológica dos sexos) e pela psicanálise (que resgatou a importância da história subjetiva individual no contexto social mais amplo, mas que compreendia gênero como resultado da diferença biológica) até desembocar nas perspectivas pós-estruturalistas (teoria da *performance*, conjunto das *queer theory*, etc.) de compreensão das relações de e entre os gêneros; para essas últimas perspectivas, gênero não seria o resultado nem o entendimento realizado a partir da diferença sexual biológica, mas sim o discurso que num momento preciso da história, os séculos XVIII e XIX, estabeleceu e consolidou a existência da representação da diferença sexual como sendo biológica e natural (Foucault 1980); neste sentido, não é a diferença sexual que estabelece os gêneros, mas sim o discurso de gênero (enquanto um dos dispositivos da sexualidade) que causa o(s) sexo(s) e sua diferença;

Terceiro momento: esse pós-estruturalismo das décadas de 1970 e posteriores estabeleceu uma nova orientação para as lutas políticas dos movimentos feministas: buscar a igualdade na diferença (equidade), pois se há diferenças entre homens e mulheres, isso seria resultado de processos sociais complexos, e as categorias homens e mulheres não seriam uniformes, ou seja, há diferenças entre homens e mulheres e dentre os homens e dentre as mulheres. Pode-se dizer que o grupo de mulheres não é coeso e uniforme como se supunha (resultado da opressão masculina), e que há outras formas de opressões sociais que atingem as mulheres para-além das de gênero (raça, etnia, geracionais, econômicas etc.). Assim, não se pode falar em movimento feminino ou luta feminista no singular, mas de movimentos femininos e lutas feministas; essa é uma crítica contundente tanto à psicanálise quanto à antropologia estrutural (em suma, contra os essencialismos biológicos) que recoloca a questão nos seguintes termos: ao invés da existência de opressões naturais ocorridas entre os sexos deve-se falar de assimetrias de poder efetivadas entre os gêneros, o que permite a desconstrução de pretensos naturalismos e a ampliação dos focos de questionamentos, que podem ser resumidos a dois: (i) a desconstrução dos binarismos (macho ou fêmea; masculino ou feminino; hetero ou homossexual

etc.) que fixa posições pré-determinadas aos sujeitos, e (ii) a inclusão na agenda política dos movimentos feministas e de gênero categorias analíticas como as de classe social, etnia, raça, religião, idade, sexualidade e religião particularizadas aos contextos locais. Portanto, devem ser consideradas as múltiplas posições identitárias e particularidades ocupadas pelas mulheres e pelos homens e suas diversas ações políticas, dentre as quais está o enfrentamento de todas as formas de violências contra as mulheres – e também contra os homens.

Em suma, as lutas políticas dos movimentos feministas englobam tanto ações (marcar as diferenças entre homens e mulheres ou buscar a igualdade considerando as diferenças – duas táticas diferenciais partidárias de uma mesma estratégia, que é a diminuição das assimetrias de poder) quanto teorias (questionamento da pretensa unidade e universalidade do sujeito social, científico, moderno e masculino).

O(s) sujeito(s) do feminismo é, portanto, para Bandeira (2008), múltiplo, tanto um sujeito de direitos (apenas neste sentido pode-se falar de sujeito universal, ou seja, que todo sujeito é portador de determinados direitos que devem ser resguardados e exercidos) quanto um sujeito epistêmico do conhecimento. É esse o modelo de sujeito que influenciará muitos dos marcos legais e internacionais relativos as demandas dos feminismos e das suas ações políticas, como será visto apresentado a seguir.

Principais normatizações internacionais: A agenda global

Reivindicações coletivas ou individuais, públicas ou privadas promovidas pelas mulheres (e por outros grupos minoritários) sempre foram uma constante na história da humanidade; contudo, a partir do detalhado levantamento histórico realizado por Azambuja e Nogueira (2008) (tomado como fio condutor dessa discussão) acerca dos marcos legais internacionais do movimento feminista, os registros históricos dessas reivindicações começam a se tornar mais frequentes no século XVIII.

Dentre os primeiros estão o texto de 1791 de Olympe de Gouges *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*, (escrito no contexto da Revolução Francesa e sob o mote tripartite liberdade, igualdade e fraternidade entre todos os cidadãos e que exigia, para a construção de uma sociedade menos desigual e a observância dos mesmos direitos para homens e mulheres) e o texto de 1792 de Mary Wollstonecraft *Uma defesa dos direitos da mulher*, que também exigia a igualdade de direitos para as mulheres visto que elas eram compulsoriamente oprimidas pelos homens.

Todavia, e infelizmente, esses dois textos inaugurais não conseguiram alcançar na prática os avanços que propunham no papel. Apenas na década de 1940 os organismos internacionais, especificamente a Organização das Nações Unidas

(ONU), propuseram documentos que pretendiam servir tanto (num primeiro momento) de orientações políticas internacionais quanto (num segundo momento) efetivarem-se na forma de instrumentos legislativos de combate às diversas formas de opressão das mulheres.

Assim, é importante destacar a Carta das Nações Unidas escrita de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos dos Homens de 1948, ambas produzidas pela ONU; destaca esse último documento que "*o fundamento dos Direitos Humanos é o princípio de dignidade inerente à condição humana, independentemente da raça, cor, língua, nacionalidade, idade, convicções sociais, políticas ou religiosas.*" (Azambuja e Nogueira 2008:102).

Esses documentos, apesar de significativos, não fazem referência específica ao sexo ou ao gênero. A despeito disso, a introdução dessa discussão no contexto internacional foi significativa o suficiente para que esse princípio (dignidade) fosse incorporado às constituições de diversos países, fazendo com que o direito interno desses países e o direito internacional passassem a constituir um sistema de proteção jurídica dos direitos humanos, permitindo buscar a reparação quando da violação desse princípio e direito.

Contudo, a Declaração Universal dos Direitos dos Homens não é formalmente uma legislação obrigatória de ser seguida pelos países signatários, mas sim uma orientação de princípios e de monitoramento sobre o que se considera desejável de ser executado. Por isso, a fim de melhor precisar as obrigações dos países signatários desse tratado internacional que visava o enfrentamento da opressão dos direitos humanos, em 1966 foram produzidos dois importantes documentos em conferências internacionais da ONU: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que, devido a demora dos países membros da ONU em ratificá-los, passaram a vigorar apenas em 1976.

A diferença entre um tratado (tal como a Declaração Universal dos Direitos Humanos) e um pacto é que enquanto o primeiro estabelece princípios de orientação e valores generalizáveis, o último estabelece metas e objetivos e detalha as ações necessárias para cumprir com o estabelecido nos tratados internacionais – em outras palavras, o pacto regulamenta e operacionaliza o tratado.

Há que se destacar que este conjunto de documentos internacionais produzidos entre as décadas de 1940 e meados da de 1960 foi escrito no masculino (segundo uma regra arbitrária da gramática), reforçando a posição inferior das mulheres e sua falta de poder, bem como destacando a conotação de que existiriam direitos para os homens, mas não para a totalidade da humanidade. Aliás, a própria tradução da expressão *human rights* para o português é polêmica, pois foi traduzida por direito dos homens quando deveria ser direitos humanos (Lopes 2005).

Essa generificação das práticas e do discurso, que certamente conduz a uma generificação das ações, foi questionada no final da década de 1960 por teóricas e ativistas do movimento feminista que sugeriram que se considerasse uma específica vertente feminina (ou masculina) nos direitos humanos, pois:

há, portanto, um rosto feminino do direito e haverá um rosto feminino, mas não há direitos diferentes, na minha opinião, para homens e mulheres; a maior parte dos pobres do mundo são mulheres; a maior parte dos analfabetos são mulheres; a maior parte dos crimes sexuais são praticados contra mulheres; as mulheres e jovens são a maior parte das pessoas traficadas e exploradas sexualmente; quem mais sofre as consequências da falta de assistência e de cuidados na saúde sexual e reprodutiva são as mulheres e as adolescentes e, por fim, a maior parte dos refugiados e deslocados em situação de guerra e conflitos armados, externos e internos, são as mulheres e as crianças. (Lopes 2005:162).

Assim, diante dessa constatação foi no final da década de 1960 e no início da década de 1970 que se iniciou um processo de conscientização sobre a criação de mecanismos institucionais e específicos para a proteção e a melhora da condição de vida das mulheres ao redor do mundo.

Datam deste período os significativos marcos legislativos e documentos internacionais, todos da ONU: em 1967 a Declaração para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres; 1975 é decretado o Ano Internacional da Mulher, mesmo ano em que ocorreu na Cidade do México a 1ª Conferência Sobre as Mulheres; e entre 1975 e 1985 é decretada Década das Mulheres; todos esses são prenúncios da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) em 1979. Foi nesta convenção que a violência contra as mulheres passou a ser reconhecida oficialmente como um crime contra a humanidade, além de, a partir de então, influenciar quase todas as políticas e iniciativas internacionais sob uma perspectiva *gender mainstreaming*.

Até 1995 a ONU realizou mais três importantes conferências internacionais especificamente sobre mulheres: 1980 em Copenhague, 1985 em Nairóbi, 1995 em Pequim, importantes eventos que formularam plataformas e pactos de ações tanto para o enfrentamento quanto para a prevenção da violência contra as mulheres.

Ainda neste período histórico é importante destacar a Conferência sobre os Direitos Humanos realizada em 1993 em Viena, da qual surgiu a Declaração de Viena para a eliminação da violência contra as mulheres que definiu uma agenda e uma clara definição das diferenças formas de violência que, segundo Azambuja

e Nogueira (2008), seriam: a violência praticada por outros membros da família (incluindo agressões físicas e psicológicas, sevícias sexuais, violação conjugal, mutilação genital e outros), os diversos tipos de violência ocorridos no contexto das comunidades locais (violação, intimidação sexual e intimidação no local de trabalho ou ensino, prostituição forçada, etc.) e a violência perpetrada ou tolerada pelo próprio Estado (seja por negligência ou falta de resposta dos serviços institucionais). A importância histórica e prática dessa conferência foi que:

o enquadramento dos direitos das mulheres como direitos humanos permitiu que se fizessem exigências nos termos que a comunidade internacional já aceita, por exemplo, para alguns grupos (como as minorias étnicas). Além disso, permitiu que as mulheres de todo o mundo se unissem por uma plataforma comum e fez com que, cada vez mais, os direitos humanos se integrassem às questões étnicas, de classe social, religião, idade e etc. Ou seja, a compreensão das agressões praticadas contra as mulheres como violação dos direitos humanos estabeleceu que os Estados são responsáveis por esses abusos, sejam eles cometidos na esfera pública ou privada. (Azambuja e Nogueira 2008:105).

A influência desta convenção foi tão grande que a promoção dos direitos humanos numa perspectiva de gênero foi incluída em outras conferências da ONU que não tinha como escopo principal a questão da violência contra a violência e a favor dos direitos das mulheres, como, por exemplo, a Conferência Mundial Sobre População e Desenvolvimento de 1994 no Cairo, a Conferência Internacional com Ministros de Saúde das Américas da Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) também em 1994 e, posteriormente, a Conferência Mundial Sobre Desenvolvimento Social de 1996 em Copenhagen.

Em 1995, em Pequim, na 4ª Conferência Mundial da ONU Sobre as Mulheres houve a proposição de uma nova definição de violência de gênero, a saber:

todo ato de violência baseada no gênero, do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual e psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos e coação ou privação arbitraria de liberdade, quer ocorra na vida pública ou privada, constituindo uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres. (Azambuja e Nogueira 2008:105).

Em 1997 a Organização Mundial da Saúde (OMS) organizou a Conferência Internacional Sobre Saúde com ministros dos países integrantes da ONU que redimensionou o fenômeno da violência contra as mulheres como um problema de saúde social e coletiva e, em 1998, o Tribunal Penal Internacional por meio do Estatuto de Roma reconheceu como sendo crime contra a humanidade a violação, a gravidez forçada (inclusive a que visava o etnocídio, prática comum na guerra da Bósnia), a escravatura sexual, a esterilização à força ou qualquer outro tipo de violência no campo sexual de gravidade comparável independente de estar em tempo de guerra ou de paz; além disso, esse tribunal instituiu a criação das unidades de apoio às vítimas e testemunhas com funções não somente de proteção, mas também de aconselhamento e acompanhamento psicológico daqueles que foram vitimados sexualmente.

Contudo, nem mesmo essas iniciativas foram suficientes para erradicar as diversas formas de opressão sofridas pelas mulheres e concernentes às questões de gênero, sendo necessário a ONU em 1999 produzir (e posteriormente conquistar a ratificação dos países membros) o Protocolo Facultativo à Convenção de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW de 1979) e em 2000 organizar uma Sessão Especial para Avaliação da Plataforma de Pequim (Pequim +5) a fim de reafirmar os compromissos assumidos e presentes naqueles documentos, além de tentar coadunar a pauta global com a pluralidade das pautas locais tangíveis à proteção dos direitos das mulheres.

Apesar de todos esses esforços, em 2002 a OMS divulgou o Relatório Mundial Sobre Saúde e Violência cujos resultados apontam que a proteção integral e prevenção total das diversas formas de violência contra as mulheres estão longe de ser uma realidade factível, necessitando, pois, de novas estratégias.

Daí para diante a OMS passou a utilizar a seguinte definição para violência:

uso intencional de força ou poder, através de ameaça ou agressão real, contra si mesmo, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade, que resulta ou tem grande probabilidade de resultar em ferimentos, morte, prejuízos psicológicos, problemas de desenvolvimento ou privação (Dahlberg e Krugg 2005 apud Azambuja e Nogueira 2008:108).

Aos poucos, como se pode perceber na sucessão desses documentos, a questão do combate e do enfrentamento da violência contra as mulheres não se limitou ao debate jurídico-legalista (igualdade de direitos), e foi assimilado na década de 1980 aos debates acerca do planejamento em saúde pública, visto que não ser vitimado ajudaria a compor a qualidade de vida do sujeito, no caso, das mulheres – conferir a já referida Conferência Internacional com Ministros de Saúde das Américas da OPAS; e a conclusão para tanto era relativamente simples:

dentre as conclusões desse encontro, destacou-se a constatação de que a violência, devido ao grande número de vítimas é à magnitude de suas sequelas físicas e psicológicas, adquiriu um caráter endêmico e se tornou uma responsabilidade da saúde pública, uma vez que cabe a esse setor o atendimento de urgência, tratamento e reabilitação das suas vítimas. (Azambuja e Nogueira 2008:108).

A compreensão do enfrentamento da violência como uma questão de saúde pública também se justifica porque, por definição, a saúde pública não diz respeito aos indivíduos, mas sim à melhoria das condições de vida para o maior número de pessoas, sendo que sua preocupação é a prevenção dos problemas de saúde e a ampliação de melhores cuidados e segurança para as populações, atuando por meio da ação coletiva de maneira interssetorial (saúde, direitos e justiça, segurança, educação e assistência social, etc.). A violência passou a ser considerada, portanto, uma doença social.

Neste sentido, e como destacado por esse último documento citado, o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres pode ter sua eficácia aumentada quando as políticas e planos de ações com caráter universalista são debatidos e desenvolvidos numa perspectiva culturalista ou local (Ferreira 2005, Vicente 2000).

O exemplo do caso brasileiro pode ser emblemático deste movimento.

Principais normatizações nacionais: A pauta local

No Brasil, o *lobby* do batom, como ficou conhecida a significativa atuação do movimento feminista quando da revisão do texto constitucional em 1988, foi de extrema importância. A Constituição Federal Brasileira de 1988 (Brasil 1988) estabelece em seu artigo 5º que todos os homens e mulheres são iguais em direitos e em obrigações, diferindo significativamente das constituições anteriores que não explicitavam essa igualdade.

Além disso, o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais citados na seção anterior que pretendem implementar, assegurar e desenvolver os direitos humanos das mulheres, principalmente daquelas que se encontram em situação de risco ou de vulnerabilidade social. Exemplo disso foi a criação e instalação na década de 1980 das delegacias de defesa da mulher (Debert e Gregori 2008, Debert e Oliveira 2007, Saffioti 2001), órgãos especializados da polícia civil que procuram fornecer um atendimento mais adequado às vítimas de violência doméstica e sexual.

Em 1994 o Brasil sediou um importante evento da ONU, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, denominada Convenção Belém do Pará, ratificada em 1995, e que serviu de parâmetro para muitas das políticas locais de enfrentamento e erradicação da violência contra a mulher – apresentadas adiante. Essa convenção representou um importante marco contextual e conceitual para a violência de gênero, uma vez que define em seu artigo 1º o conceito de violência contra a mulher:

violência contra mulher significa, nesses termos, qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause ou passível de causar morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher tanto na esfera pública quanto na esfera privada. (Azambuja e Nogueira 2008:110).

Em 2003 houve nova redação do Código Civil Brasileiro que, em seu texto, eliminou todas as discriminações legais contra as mulheres que ainda vigoravam (tais como dependência legal da mulher diante do homem); em 2005 uma revisão do Código Penal Brasileiro eliminou a possibilidade de impunidade do agressor sexual que casasse com sua vítima, descriminalizou o adultério (que, na prática, punia apenas o adultério feminino) e eliminou a expressão mulher honesta presente na definição de vítima de alguns crimes sexuais; em 2009 também foi dada nova redação ao capítulo dos crimes contra a dignidade e liberdade sexual do Código Penal, cujas principais alterações foram o aumento dos tempos de apenação (principalmente quando da violência sexual contra vulneráveis, os menores de 14 anos), a nova redação do crime de estupro (não mais restrito às mulheres, passando a englobar qualquer indivíduo independente do seu gênero), além de legislar sobre o crime de tráfico de pessoas e exploração sexual de qualquer ordem e tipologia.

Ainda em 2003, o governo federal por meio da medida provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na lei 10.683/2003, criou a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que assumia dentre suas principais competências: assessoramento na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, a elaboração e implementação de campanhas educativas e não-discriminatórias sobre gênero de abrangência nacional, a promoção da igualdade de gênero de maneira interssetorial e interministerial no âmbito nacional e em cooperação com entidades internacionais, públicos e privados, a promoção, acompanhamento e implementação de legislação de ação afirmativa e de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

A SPM foi um importante marco (real e simbólico) por ter transformado a agenda dos diversos segmentos do movimento feminista em políticas de Estado; isso

ficou evidente em 2004 com a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e com a definição e publicação I Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (Brasil 2009), cujo foco foi a promoção da equidade de gênero. Assim, a partir de 2003, as políticas públicas para o enfrentamento à violência contra as mulheres foram ampliadas e ultrapassaram as estratégias até então usuais (capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e criação de serviços especializados), criando normas e padrões de atendimento, aperfeiçoando a legislação, incentivando à constituição de redes de serviços, apoiando projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliando o acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Quando esse plano foi estabelecido ele deveria pautar suas ações segundo os princípios de: igualdade e respeito à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como os diferentes momentos da vida; equidade, ou seja, ações afirmativas específicas voltadas aos grupos de mulheres historicamente discriminados; autonomia das mulheres, o *empowerment*, ou seja, o poder de decisão das mulheres sobre suas vidas, corpos e comunidade para romper com o legado e ciclos históricos de dependência, exploração e subordinação; laicidade do Estado, pois as políticas para as mulheres deveriam ser formuladas e implementadas de maneira independente de princípios religiosos; universalidade das políticas, pois o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais devem ser garantidos para todas as mulheres; justiça social, havendo o reconhecimento da necessidade de redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade na busca da superação da desigualdade social que atinge de maneira significativa as mulheres; transparência dos atos públicos, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; participação e controle social, assegurando o debate e participação das mulheres e demais interessados na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas.

Esses princípios foram operacionalizados em quatro grandes eixos de ações que determinavam objetivos, metas, prioridades e planos de ações específicos (Brasil 2009): (i) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, com os seguintes objetivos: promover a autonomia econômica e financeira das mulheres; promover a equidade de gênero nas relações de trabalho; ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar; promover o direito à vida na cidade com qualidade de acesso aos bens e serviços públicos; (ii) educação inclusiva e não-sexista, com os seguintes objetivos: incorporar a perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual no processo educacional formal e informal; garantir um sistema educacional não-discriminatório e combater os estereótipos de gênero; promover o acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas; dar visibilidade à contribuição das mulheres na construção da história da humanidade; (iii) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, com os seguintes objetivos: promover a melhoria da saúde das mulheres mediante a ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde; garantir os direitos

sexuais e reprodutivos das mulheres; reduzir a morbidade e mortalidade feminina no Brasil; ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde; (iv) enfrentamento à violência contra as mulheres, com os seguintes objetivos: implementar uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher; garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência; reduzir os índices de violência contra as mulheres; garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.

O detalhamento das metas, dos planos de ações específicos e do cumprimento (parcial) das metas foi descrito no Relatório Final de Implementação do I Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (I PNM) para o período 2005 a 2007 (Brasil 2009) e, junto com a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, serviu de base para a formulação do II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (detalhado adiante).

Em 2006 foi promulgada a lei 11.340/2006, de 07 de agosto de 2006, designada Lei Maria da Penha (Brasil 2006a). Dentre as conquistas da Lei Maria da Penha, vale citar: a tipificação da violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores e a pena imputada ao agressor que era de até um ano passou a ser de até três anos; e a determinação de encaminhamentos das mulheres em situação de violência e dos seus dependentes a programas e serviços de proteção e de assistência social.

Mas anteriormente a esses marcos, em 2005, a Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres publicou a cartilha *Enfrentamento a violência contra a mulher: orientações práticas para profissionais e voluntários* (Brasil 2005), e em 2006 publicou a *Norma Técnica de Uniformização para os Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* (Brasil 2006b), pretendendo padronizar os procedimentos de funcionamento desses serviços, ação fundamental para assegurar a qualidade do serviço e para a produção de dados e informações comparáveis ou equivalentes em busca de monitoramento e de subsídios constantes para manter e reformular as políticas públicas de atendimento à mulher – estabelecendo, em âmbito nacional, diretrizes, atribuições e padrões gerais de funcionamento desses equipamentos da rede de atendimento.

Em 2007 foi publicado o I Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Brasil 2007), articulado com o I PNM de 2004; esse pacto foi uma iniciativa do governo federal que teve como objetivo prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, consistindo no desenvolvimento de um conjunto de ações executadas entre 2008 e 2011. Foram três seus principais objetivos: (i) reduzir os índices de violência contra as mulheres; (ii) promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e

(iii) garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

Os eixos estruturantes deste pacto eram quatro: (i) consolidação da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, incluindo a implementação da lei Maria da Penha; (ii) combate a exploração sexual e ao tráfico de mulheres; (iii) promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; (iv) promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da AIDS.

E para cada um desses eixos foram estabelecidas metas detalhadas e especificadas em 2011 na publicação da Coleção Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (conferir mais adiante).

Em 2008 a Secretaria de Políticas Para Mulheres definiu e publicou o II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (II PNM), mantendo os princípios e diretrizes do I PNM de 2004, mas que detalhou, aprofundou e inseriu novos eixos de atuação, objetivos, metas e planos de ações. O II PNM:

expressa a vontade política e o comprometimento do Governo Federal para eliminar a discriminação contra as mulheres. Este esforço vem sendo reconhecido nacional e internacionalmente. O Comitê para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, da Organização das Nações Unidas, quando da avaliação do VI Relatório Nacional Brasileiro, em julho de 2007, elogiou a forma participativa como estão sendo construídas e elaboradas as políticas de igualdade de gênero no Brasil e recomendou que se acentuem os esforços para se eliminar a lacuna entre a igualdade 'de jure' e 'de facto' das mulheres e homens, assegurando-se a implementação das leis, planos e políticas, bem como seu monitoramento. (Brasil 2008:23).

Definindo, assim, tanto as políticas nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres quanto os pactos e ações específicas de cada eixo de atenção que deveriam ser executados entre os anos 2007 e 2011.

Comparado ao I PNM o II PNM ampliou de quatro para dez os eixos de atenção política para as mulheres, detalhando tanto os objetivos gerais quanto os específicos:

(i) autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; objetivos: promover a autonomia econômica das mulheres;

promover a igualdade de gênero nas relações de trabalho; elaborar o Plano Nacional do Trabalho Decente, incorporando os aspectos de gênero e as dimensões étnico-raciais relacionadas com a vulnerabilidade social;

(ii) educação inclusiva, não sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; objetivos: contribuir para a redução da desigualdade de gênero e para o enfrentamento do preconceito e da discriminação de gênero por meio da formação de gestores, profissionais da educação e estudantes em todos os níveis e modalidades de ensino; consolidar na política educacional as perspectivas de gênero e o respeito à diversidade em todas as suas formas de modo a garantir uma educação igualitária; garantir o acesso, a permanência e o sucesso das mulheres à educação de qualidade, prestando particular atenção aos grupos com baixa escolaridade (mulheres adultas e idosas, com deficiências, negras, indígenas, de comunidades tradicionais, do campo e em situação de prisão);

(iii) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; objetivos: promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres em todas as fases do seu ciclo vital por meio da ampliação do acesso humanizado aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde sem discriminação de qualquer espécie e resguardando as especificidades de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual;

(iv) enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; cujo principal objetivo era o de reduzir os índices de violência contra a mulher por meio da consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres enfatizando a efetivação da lei Maria da Penha; além disso, era importante implementar o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres e o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; também dever-se-ia priorizar o atendimento integral e humanizado nos serviços especializados para desconstruir os estereótipos, representações discriminatórias e mitos de gênero em relação à violência contra a mulher, e disseminar atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades e de valorização da paz, garantindo e protegendo os direitos humanos das mulheres em situação de violência; ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita às mulheres em situação de violência; promover a integração e articulação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência por meio da implantação e fortalecimento da rede de atendimento;

(v) participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; objetivos: promoção e fortalecimento da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão por meio da mudança cultural na sociedade (formação de novos valores e atitudes relativos à

autonomia e empoderamento das mulheres); estimular a ampliação da participação das mulheres nos partidos políticos e nos parlamentos federal, estadual e municipal; estimular a ampliação da participação das mulheres nos cargos de decisão dos poderes constituídos em todos os níveis; estimular a participação de mulheres nos cargos de liderança política e de decisão nas entidades representativas dos movimentos sociais, sindicatos, conselhos e associações; estimular a participação de mulheres indígenas e negras nas instâncias de poder e de decisão; e inserir no debate da reforma política o tema da paridade de gênero na representação parlamentar. Ainda sobre esse eixo, conforme cita o relatório de implementação:

neste sentido, as iniciativas pretendem atingir a própria formação cultural da sociedade no que tange às representações consagradas de homens e mulheres e aos lugares ocupados por ambos. Trabalha-se, assim, na criação de procedimentos e mecanismos que estimulem novas percepções e atitudes, desconstruindo mitos e preconceitos que alimentam as desigualdades, também no âmbito das famílias e dos espaços privados, nos quais as relações de poder entre os sexos começam a ser engendradas. (Brasil 2009:111).

(vi) desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; objetivos: estimular a participação das mulheres em todas as instâncias de formulação e implementação de políticas ambientais e do desenvolvimento sustentável; promover a sensibilização e a capacitação de gestores e gestoras profissionais da área ambiental na temática de gênero; promover o protagonismo das mulheres da cidade, campo e floresta na promoção do desenvolvimento sustentável; estimular a participação das mulheres na produção para autoconsumo e comercialização de alimentos saudáveis e de qualidade;

(vii) direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; objetivos: promover o direito das mulheres à vida com qualidade na cidade, meio rural e comunidades tradicionais respeitando suas especificidades e garantindo o acesso a bens, equipamentos e serviços públicos; promover os direitos das mulheres no acesso à terra, à reforma agrária e ao desenvolvimento rural sustentável; promover o acesso das mulheres à moradia digna, na cidade ou no campo;

(viii) cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias, com os seguintes objetivos: contribuir para a construção de uma cultura igualitária, democrática e não-reprodutora de estereótipos de gênero; promover a visibilidade da contribuição cultural das mulheres na história e na sociedade brasileira; promover o acesso das mulheres aos meios de produção cultural e de conteúdo para todos os veículos de

comunicação e mídia; contribuir para a elaboração de marco regulatório para o sistema de comunicação brasileiro que iniba a difusão de conteúdos discriminatórios relacionados a gênero; garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais na área. Ainda sobre esse eixo o relatório de implementação destaca que:

as políticas de promoção da igualdade passam, portanto, a ter que considerar, necessariamente, as dimensões da cultura, da comunicação e da mídia em sua estratégia de valorização das diversidades e erradicação da discriminação de gênero, raça/etnia, orientação sexual, geração, região, entre outras. Reverter esses processos de construção de relações assimétricas de poder a partir dos campos de cultura e comunicação – em todas as suas dimensões – é um dos objetivos que passa a compor o II Plano Nacional; além disso, deve-se ampliar o debate nas esferas do Estado e da sociedade sobre a representação da imagem das mulheres na mídia e os significados dessa representação para a construção de uma sociedade mais solidária e igualitária. (Brasil 2009:114).

(ix) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; objetivos: instituir políticas, programas e ações de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia e assegurar a incorporação da perspectiva de raça/etnia e orientação sexual nas políticas públicas direcionadas às mulheres; ampliar o conhecimento sobre a dimensão ideológica do racismo, sexismo e lesbofobia, superando as desigualdades por elas causadas; reduzir os índices de racismo institucional contra mulheres a fim de garantir o acesso equitativo às diferentes políticas públicas; e, finalmente;

(x) enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas; objetivos: assegurar a incorporação da perspectiva geracional nas políticas públicas direcionada às mulheres; garantir o protagonismo das mulheres jovens e idosas na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas e programas desenvolvidos no âmbito do II PNM; promover a autonomia das mulheres jovens e idosas considerando suas especificidades e diversidades.

Além de todos esses tópicos o II PNM de 2008 possui um capítulo específico sobre a gestão (participativa) e monitoramento do plano a fim de executá-lo de forma eficiente, eficaz e efetivo, com transparência das ações e articulado com os diferentes órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, estimulando o controle social do plano. E, mais significativo ainda, há um capítulo específico sobre a previsão orçamentária e financiamento do plano para o período 2008-2011 – cuja estimativa de recursos era da ordem de R\$ 17 bilhões, originários de diversos ministérios, secretarias e institutos públicos.

De maneira resumida, o II PNM representou e ainda representa um aprimoramento significativo no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas

para as mulheres e de políticas de promoção de igualdade de gênero, avançando significativamente em relação ao I PNM tanto em relação ao número de áreas cobertas quanto ao número e variedade de parceiros envolvidos na execução das ações, respondendo a um conjunto mais amplo de demandas e reivindicações das mulheres brasileiras. Ademais:

tendo como período de vigência o mesmo período de implementação do Plano Plurianual do governo federal – 2008 a 2011 – o Plano passa a comprometer o próximo governo, pois seu último ano de execução coincidirá com o primeiro ano do mandato do novo presidente da República. Ganha-se, assim, em sustentabilidade, reduzindo-se, portanto, a vulnerabilidade de suas ações às incertezas da arena política. (Brasil 2009:116).

Dando sequência aos instrumentos e marcos legais produzidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2011 foi publicada a significativa *Coleção Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres* (Brasil 2011), contendo seis livretos, respectivamente:

- Volume 1: a Política Nacional de Enfretamento à Violência Contra as Mulheres, que tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção, combate, assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, criado a partir do II PNM e em consonância tanto com os diversos tratados internacionais anteriormente citados quanto com a legislação federal, principalmente com o artigo 226, parágrafo 8º, da Constituição Federal que assegura “a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações” (Brasil 1998), sendo este um eixo intersetorial prioritário no campo das políticas para as mulheres; neste primeiro volume:

o conceito de violência contra as mulheres, adotado pela Política Nacional, funda-se na definição da Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual a violência contra a mulher constitui ‘qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado’ (Brasil 2011, volume 1:19).

É importante notar que se utiliza a expressão mulheres no plural para dar maior e melhor visibilidade às diversidades raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres, abarcando diversas formas de violência (doméstica, psicológica,

física, moral, patrimonial, sexual, exploração sexual, tráfico de pessoas, assédios, institucional), pois violência “não pode ser entendida sem se considerar a dimensão de gênero, ou seja, a construção social, política e cultural da(s) masculinidade(s) e da(s) feminilidade(s), assim como as relações entre homens e mulheres. É um fenômeno, portanto, que se dá no nível relacional e societal, requerendo mudanças culturais, educativas e sociais para seu enfrentamento.” (Brasil 2011, volume 1:21).

Não se trata, portanto, de diferenças, mas de desigualdades que são produzidas e reproduzidas em diferentes espaços sociais; neste sentido, o enfrentamento estaria composto por:

ações que desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência (Brasil 2011, volume 1:25).

Ou seja, o enfrentamento incluiria o combate (cumprimento das normas penais), a prevenção (ações educativas e culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz), a assistência (atendimento humanizado e qualificado por meio da formação continuada de agentes públicos e da criação de serviços especializados) e a garantia dos direitos humanos (previstos nos tratados internacionais e que promovem o empoderamento, o acesso à justiça e o resgate das mulheres como sujeitos de direitos), destacando ainda a importância do conceito de rede de enfrentamento e de atendimento (ações coordenadas de diferentes áreas governamentais, não-governamentais e da sociedade civil).

Os princípios e diretrizes dessa Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres são os mesmos propostos nos I e II PNM (igualdade e respeito à diversidade; equidade; autonomia; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos; participação e controle social) e o seu principal objetivo é “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno” (Brasil 2011, volume 1:35), efetivando o estabelecido pelo II PNM cujas ações e metas detalhadas encontram-se no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de 2007.

- Volume 2: Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que pretende ampliar os dispositivos de combate, prevenção e garantia de

direitos das mulheres em situação de violência. Neste sentido, rede de enfrentamento:

diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência [e] faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento. (Brasil 2011, volume 2:7-8).

Portanto, a rede de enfrentamento inclui a rede de atendimento à mulher em situação de violência e, inclusive, considera a importância da capacitação dos agentes da rede; essa capacitação (de juízes, promotores de justiça, profissionais da saúde, trabalhadores da assistência social, profissionais da segurança pública, professores da rede pública, gestores de políticas públicas para as mulheres, etc.) visa garantir a capilaridade do atendimento, ampliando o acesso das mulheres aos serviços.

- Volume 3: Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que atualizou os eixos de atuação política quando comparado ao mesmo pacto editado em 2007 (quando vigorava o I PNM) melhor especificando as ações e determinando novos objetivos e metas a serem implementados. Este pacto

consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas (na educação, no trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, na justiça entre outras) em todo território nacional (Brasil 2011, volume 3:11).

O pacto está apoiado nos premissas da transversalidade de gênero (nas ações), interssetorialidade (participação e colaboração) e capilaridade (difusão e expansão). Os objetivos do Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que tem por base a Política Nacional de Enfrentamento à Violência

contra às Mulheres, tem por objetivos entre 2012 e 2015: enfrentar (prevenção, assistência, combate e garantia dos direitos) todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno, reduzindo os índices de violência contra as mulheres a fim de promover mudanças culturais a partir de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz, garantindo os direitos das mulheres.

Para a consecução destes objetivos foram estabelecidos os seguintes eixos de ações: (i) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha (difusão e implementação desta lei); (ii) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência (ampliação dos serviços especializados de atendimento e capilaridade do atendimento e do fortalecimento da rede de atendimento); (iii) garantia da segurança cidadã e acesso à justiça; (iv) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres, e (v) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência por meio da ampliação dos seus direitos.

Apesar dos muitos avanços obtidos desde a criação da SPM muitas outras dificuldades foram localizadas (tais como a inadimplência dos estados e municípios inviabilizando repasses de recursos; barreiras culturais que dificultam a assunção de políticas pró-mulheres; suposição de que a violência contra as mulheres é assunto privado e não público; falta de dados estatísticos nacionais sobre a violência contra as mulheres; dificuldade de consolidação da agenda política devido à diversidade existente entre as mulheres; resistência de instituições, órgãos e serviços especializados em trabalhar de forma integrada e especializada), sendo essencial saná-las para que o Pacto alcance plenamente seus objetivos. Em suma:

o pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres só é viável e tem perspectivas de mudar a realidade brasileira sobre o fenômeno da violência contra as mulheres porque conta com a importante participação da sociedade organizada dos movimentos de mulheres e movimentos feministas e principalmente porque houve uma inversão de prioridades nos governos dos estados com a instalação de organismos de políticas para as mulheres e o tema passa a fazer parte da ordem do dia dos executivos municipais, estaduais e inclusive do Governo Federal. (Brasil 2011, volume 3:56).

- Volume 4: Diretrizes Nacionais Para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, que tem por objetivo resgatar a casa-abrigo como espaço de segurança, proteção, reconstrução da cidadania, resgate da autoestima e empoderamento das mulheres a partir de valores feministas, estando relacionado, portanto, com o fortalecimento da rede

de atendimento, sendo uma estratégia para positivar as repostas do Estado no que se refere ao acesso à proteção e ao acolhimento das mulheres em situação de violência de gênero (incluindo tanto as vítimas de violência doméstica de qualquer espécie quanto as vítimas do tráfico de mulheres e de exploração sexual de mulheres). O conceito de abrigamento é ampliado, e passa a ser definido como:

não somente os serviços propriamente ditos (albergues, casas-abrigo, casas-de-passagem, casas de acolhimento provisório de curta duração etc.), mas também inclui outras medidas de acolhimento que podem constituir-se em programas e benefícios (benefício eventual para os casos de vulnerabilidade temporária) que assegurem o bem-estar físico, psicológico e social das mulheres em situação de violência, assim como sua segurança pessoal e familiar. (Brasil 2011, volume 4:15).

Isso porque na maioria das vezes a necessidade de abrigamento ocorre num contexto no qual os recursos disponíveis na rede de atendimento já se encontram reduzidos ou esgotados.

- Volume 5: Mulheres do Campo e da Floresta – Diretrizes e Ações Nacionais, que tem por intuito promover a transversalidade das políticas para as mulheres e das mulheres que vivem na ruralidade, no campo e nas florestas, devido:

a inexistência de diagnósticos sobre o fenômeno da violência contra as mulheres do campo e da floresta; a concentração dos serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência nos municípios de maior porte; o isolamento geográfico; e a dificuldade de acesso das mulheres do campo e da floresta à infraestrutura social de enfrentamento à violência contra as mulheres. (Brasil 2011, volume 5:18).

Para tanto, tais ações a serem desenvolvidas junto às mulheres do campo e da floresta são mesmas previstas nos eixos estruturantes do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra às Mulheres, além da implementação e consolidação de unidades móveis rurais de atendimento às mulheres, cujo objetivo é:

implementar um modelo de atendimento multidisciplinar, composto por profissionais das áreas de serviço social, psicologia, atendimento jurídico e segurança pública, permitindo, assim, a orientação adequada e humanizada e, principalmente, o acesso das mulheres que vivem no campo e na floresta aos serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência. (Brasil 2011, volume 5:35).

- Volume 6: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres, que define o conceito de tráfico de pessoas relacionando os três seguintes itens: movimento de pessoas, uso de engano ou coerção e finalidade de exploração de qualquer tipo (e não somente sexual). Precisamente, deve ser compreendido por tráfico de mulheres o:

exercício forçado de trabalhos que não correspondem às expectativas e se revelam desumanos; a promessa não concretizada de permissão de residência e trabalho regular no exterior; vida sob constante ameaça, sem possibilidade de desligar-se do trabalho assumido; cerceamento de liberdade, nos casos de casamento com estrangeiros; prostituição forçada; trabalho doméstico forçado; casamento servil. (Brasil 2011, volume 6: 11).

O tráfico de pessoas, incluindo o de mulheres, é ao mesmo tempo causa e consequência de violações dos direitos humanos.

Para finalizar os marcos legais nacionais pode-se citar o relatório final produzido durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (Brasil 2012), realizado em Brasília entre 12 e 15 de dezembro de 2011, sendo dois seus principais propósitos; o primeiro é o discutir e elaborar políticas públicas voltadas à construção da igualdade e equidade de gênero, visando o fortalecimento da autonomia econômica, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício da cidadania das mulheres no Brasil; e o segundo é que essa discussão e esse documento devem servir de orientação para a construção de um novo (o terceiro) plano nacional de política para as mulheres que estabeleça novas diretrizes, objetivos, metas e ações para os anos vindouros.

Local *versus* global

Os tratados e as normatizações legais internacionais e nacionais relativas ao enfrentamento da violência contra as mulheres retomam uma dicotomia já comentada que é relativa a duas posições face aos direitos humanos: a perspectiva universalista e a perspectiva culturalista dos direitos humanos –

reforçando a ideia de que o(s) direito(s) da(s) mulhere(s) é um espaço constante de luta.

Azambuja e Nogueira (2008:106) esclarecem que a primeira perspectiva (universalista) entende que os direitos humanos são intrínsecos às pessoas, justamente porque elas são humanos (independentemente do seu gênero, raça/etnia, orientação sexual, faixa etária ou estrato socioeconômico etc.), não sendo necessário, portanto, qualquer adaptação aos contextos locais; já a segunda corrente, denominada culturalista, entende que devido às particularidades dos contextos locais é legítima e (inclusive) legítima a imposição de uma não-universalidade dos direitos humanos, ressaltando as adaptações dos mesmos aos contextos sociais e culturais específicos.

Ambas perspectivas possuem pontos positivos e negativos; assim, para o universalismo, as práticas políticas (normatizações e sanções) devem ser as mesmas independentes dos contextos locais, o que é interessante em termos de coesão e unificação dos tratados internacionais, mas a partir disso há o perigo de não incorporar todas as questões e violações locais (que podem estar invisíveis devido às opressões sociais as quais algumas mulheres estão submetidas), além do que é dificultoso a imposição de sanções por parte dos organismos internacionais nos contextos e aos agentes locais (podendo incorrer em ingerência política e jurídica); e, para o culturalismo, as práticas políticas consideram as questões locais que, quando incorporadas às legislações nacionais, possuem maior força punitiva, mas incorrem no risco de não observarem práticas violentas que podem ser justificadas como “costumeiras” em seus contextos originais e, por isso, consideradas naturalizadas.

Somados os prós e os contras, Vicente (2000) enfatiza a possibilidade de uma postura conciliatória na construção das políticas de ações para as mulheres: o universalismo (global) deve ser incorporado e reelaborado à luz do culturalismo (local), ou seja, os princípios gerais que orientam os direitos humanos e das mulheres devem ser relidos à luz das necessidades, demandas e desejos locais – tal como as ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres pretendem, pelo menos no plano das ideias e dos ideais, fazer e consolidar.

Referências

Azambuja MPR, Nogueira C. Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública. *Saúde e Sociedade* 2008, 17(3):101-112.

Bandeira L. A contribuição da crítica feminista à ciência. *Estudos Feministas* 2008, 16(1):207-228.

- Brasil. *Coleção Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*. Vol.1: Política Nacional; Vol.2: Rede de enfrentamento; Vol. 3: Pacto Nacional; Vol.4: Diretrizes para o abrigamento; Vol.5: Mulheres do campo e da floresta; Vol.6: Tráfico de mulheres. Brasília: SPM, 2011.
- Brasil. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- Brasil. *Enfrentamento a violência contra a mulher: Irientações práticas para profissionais e voluntários*. Brasília: SPM, 2005.
- Brasil. *I Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher de 2004*. Brasília: SPM, 2007.
- Brasil. *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: Relatório final de implementação*. Brasília: SPM, 2009.
- Brasil. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: Relatório final de implementação*. Brasília: SPM, 2008.
- Brasil. *Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006*. Brasília, 2006a.
- Brasil. *Norma técnica de uniformização para os centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência*. Brasília: SPM, 2006b.
- Brasil. *Relatório Final da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2012.
- Bruschini C. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Editora Roda dos Tempos / Fundação Carlos Chagas, 1992.
- Debert GG, Gregori MF. Violência de gênero: Novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 2008, 23(66):165-185.
- Debert GG, Oliveira MB de. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a violência doméstica. *Cadernos Pagu* 2007, 29:305-337.
- Ferreira V. Para uma redefinição da cidadania: A sexualização dos direitos humanos. In: Rodrigues AM. (Org.). *Direitos humanos das mulheres*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- Foucault M. *História da sexualidade: A vontade de saber*. Rio e Janeiro: Editora Graal, 1980.
- Lopes CB. Direitos humanos das mulheres: Dois passos à frente, um passo atrás. In: Rodrigues AM (Org.). *Direitos humanos das mulheres*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

Melo MBA de. O movimento de saúde e direitos reprodutivos no Brasil: Revisitando percursos. In: Galvão L, Diaz J. (Org.). *Saúde sexual e reprodutiva no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

Piscitelli A. As viagens das teorias no embate entre práticas acadêmicas, feminismos globais e ativismos locais. In: Quartim de Moraes ML. (Org.). *Gênero nas fronteiras do Sul*. Campinas: PAGU / Núcleo de Estudos de Gênero UNICAMP, 2005.

Saffioti HIB. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu* 2001, 16:115-136.

Vicente A. *Direito das mulheres / direitos humanos – Coleção Cadernos de Condição Feminina 59*. Lisboa: CIDM, 2000.