

## PARA ALÉM DO NORMATIVO-LEGAL: O SUPORTE EXTRAJUDICIAL DOS PLANOS NACIONAIS NO EFETIVO COMBATE A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Aline Moerbeck Costa <sup>1</sup>

Isla Gomes Neves <sup>2</sup>

Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti <sup>3</sup>

### RESUMO

As violências de gênero possuem bases históricas que remontam às culturas patriarcais e, na contemporaneidade, ganham grande destaque e força normativa-legal-institucional de promoção de direitos e garantias. Em contextos de violações, especialmente quando relativos ao ambiente doméstico-familiar, se tornam ameaças aos direitos fundamentais como à vida, à saúde, à imagem, à honra e vertentes de liberdade (expressão, sexual, psicológica), de pessoas que estão comumente sendo inferiorizadas/vitimizadas. Deste modo, este artigo traz uma abordagem sobre políticas públicas que versam sobre os direitos humanos e as relações de gênero em uma investigação analítica. Como ocorrem com as mulheres, principalmente, quando somadas à sua condição interseccional, em conexão relacional com categorias como a raça/etnia, classe/posição econômica, escolaridade, crenças religiosas ou sua orientação sexual. A escolha metodológica recai sobre abordagem qualitativa, com base documental oficial e de ampla divulgação, tendo como espaço o lapso temporal pós-2000 e a articulação jurídico-institucional através do mencionado instrumento de estruturação política. No contexto de proteção e promoção de direitos, surge o primeiro Plano Nacional de Políticas as Mulheres (2004), trazendo as primeiras análises sobre o tema que passa a ser ampliada pelo plano de políticas (2008) para inserir outros grupos vulnerabilizados. A última versão ocupa o biênio 2013-2015, com um olhar interseccional, articulando e colaborando com as duas normativas: Lei Maria da Penha e Feminicídio como fatores de enfrentamento e defesa de direitos específicos.

**Palavras-chave:** Gênero. Violência. Direitos Humanos. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais.

### 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a violência de gênero, especialmente aqueles voltados às mulheres constituem um campo teórico-metodológico criado com base e a partir do movimento feminista e perdura até os dias atuais como sendo um dos maiores problemas sociais que afeta

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea. Graduada em Direito e bolsista FAPESB (Mestrado acadêmico). Integrante do Núcleo de Estudos sobre Direitos Humanos (NEDH/UCSAL), e-mail: aline.moerbeck@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduada do 6º semestre do curso de Direito, na Universidade Católica do Salvador. Integrante do Núcleo de Estudos sobre Direitos Humanos (NEDH/UCSAL). Bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq, e-mail: isla.neves@ucsal.edu.br

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador (PPGFSC/UCSAL) e do Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (PPGNEIM/UFBA). Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Leon e investigadora associada do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Direitos Humanos (NEDH/UCSAL), e-mail: vanessa.cavalcanti@uol.com.br

a humanidade. A violência de gênero, fazendo um recorte na violência contra mulheres, está amplamente no Atlas da Violência divulgado em 2017, com a análise dos períodos que compreendem o lapso temporal de 2005 a 2015. Os dados demonstram que apesar de todos os debates levantados nas últimas décadas, os números ainda não indicam uma estagnação ou retrocesso, mas sim um aumento de 7,5% no número de violências com causas de morte.

Esta questão emergencial, no entanto, ainda se mostra carente de políticas públicas adequadas, deste modo, o problema se configura pelo cumprimento em parte ou mesmo descumprimentos de políticas públicas, agendas e legislações específicas para cumprir acordos internacionais, diretrizes nacionais e promoção de direito humanos específicos.

Para tanto a pesquisa em andamento, tem como escopo geral analisar como os planos nacionais de combate à violência contra a mulher, em suas três versões, consegue estruturar a rede de proteção, criar interfaces e agendas de políticas públicas e proteção às vítimas que apresentam vulnerabilidades extremadas. Pois, estas medidas que atuam implantando projetos educativos e de conscientização ainda que em debates e reflexões, pouco a pouco conseguem fortalecer as redes de proteção e interação.

O fito específico desta pesquisa é identificar os avanços e retrocessos nos planos de ação e nos conteúdos programáticos de cada um dos instrumentos diretores. Também busca elencar os mecanismos de inclusão contemplados na rede de proteção de mulheres vulnerabilizadas como: mulheres negras, mulheres trans, mulheres com algum tipo de deficiência. Para tanto, tenta compreender como as estratégias em direitos humanos tornam-se eficazes no apoio ao Poder Judiciário com mecanismos descentralizados de atuação que conseguem adentrar com maior facilidade em espaços privados onde as violências mostram-se mais latentes.

Para tanto os critérios metodológicos utilizados foram as análises das Políticas Nacionais de Proteção a Mulher em sua primeira versão I elaborada em 2004, bem como os demais planos datados de 2008 (Plano II) e o Plano III (2013-2015), comparando os contextos, e, principalmente, os avanços e retrocessos identificados na estrutura. Para entender de forma fundamentada o contexto de violências a qual meninas e mulheres estão submetidas foram utilizados como aporte teórico clássicos da literatura sobre gênero como Iara Safiotti (2004), que entende que o gênero em si, não é uma expressão que devesse pressupor a submissão feminina, mas que são propagadas devido às construções sociais, que conferem a mulher status de inferioridade e submissão.

Para melhor entender os reflexos desta violência em âmbito público e privado, Pierre Bourdieu (2012), segundo o qual relata uma espécie de predeterminação de caracteres

femininos quanto à profissão e a destinação a espaços privados (doméstico-familiar) ou quando alcançam a seara pública estão destinadas a atividades de segundo plano ou destinadas ao cuidado.

Além das análises realizadas a luz dos direitos humanos através dos pensamentos de Lynn Hunt (2009), para quem os direitos humanos são direitos fundamentais para antes disso inerentes a condição humana, sendo negado este direito natural da titularidade feminina.

Sendo comumente questionado em vias judiciais, com o apoio do poder judiciário, como deveria ser, mas que em alguns casos mostram-se contaminados pelo patriarcado institucional, tendo em vista dificuldade que os espaços públicos brasileiros têm em se desvencilhar das questões que envolvam seara pública.

## **2 METODOLOGIA**

O viés qualitativo será adotado através da análise documental de impressos governamentais de ampla circulação e agendas específicas orientadas para a construção e a efetividade dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres I, II, e III que compreendem os anos de 2004 a 2015, bem como estão amalgamados às duas correntes normativas – Lei Maria da Penha (2006) e Feminicídio (2015) como paradigmas jurídico-legais para coibir, enfrentar e prevenir qualquer tipo de discriminação e violência contra meninas e mulheres. Além de levantamento bibliográfico ampliado e indicativo da produção nacional sobre os eixos gênero – direitos humanos – proteção – planos nacionais, a busca booleana se dará através de banco de dados científicos e referenciados em âmbito nacional e internacional.

## **3 DESENVOLVIMENTO E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

O Estado como espaço físico e político em que um povo permanece ligado com um fim comum e específico e sob a égide de uma mesma estrutura social, possui como uma de suas características o fato de ser uno, indivisível, imprescritível, inalienável. Mas, para melhor estruturar-se, se dividem em funções a que a constituição denomina popularmente como os três poderes do Estado compostos pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, de caráter autônomo e independente entre si conforme estabelece o artigo 2º da constituição em vigor. Tal divisão confere não só celeridade, mas especialidade às funções típicas, além de criar um eficaz mecanismo de fiscalização mútuo devido à ausência de hierarquia entre tais poderes.

Em contexto recente, tanto as instituições como a própria forma de governo são colocados em pauta e sinalizam uma notória crise, adstritas aos poderes que compõem a

estrutura estatal. Os últimos decênios foram intensos e promotores de agendas, ações e formação de instituições e representatividade que direcionavam olhares e atenções para o campo dos Direitos Humanos, bem como aproximações com debates sobre acesso à justiça e à cidadania por parte de grupos específicos e vulnerabilizados. Daí a necessidade e incremento/ reforço nos debates institucionais- jurídicos e dos planos nacionais e estaduais como referenciais da promoção e articulação de políticas públicas como meio de conceder efetividade ao direito, à justiça e à cidadania (PEDROSO & GUIA, 2016; PEDROSO, 2011).

A partir da década dos anos 90 e primeira década dos 2000, a maior parte dos Programas de Políticas Públicas se intensificaram, mediante formas de mobilização, articulação e organização e se traduzem nos Planos (nos três âmbitos) com forte presença de movimentos sociais e escuta ativa de representantes. No que se refere ao âmbito judiciário, as mazelas e as violações sociais de todas as espécies buscam nesta instituição, colocar à tona e ocupar dimensões nunca vistas antes, exigindo maior intervenção e promoção de direitos pelo sistema de justiça (através das defensorias, ministérios públicos e tribunais, varas especializadas e programas específicos de enfrentamento, combate, erradicação de violências, especialmente, quando o eixo temático for interseccional entre gênero, classe, raça/etnia e territórios).

A inserção em uma rede de conhecimentos e saberes multidisciplinar fazem com o que o Direito, esteja em consonância com as reais demandas da sociedade, redesenhando funções e papéis centrais de atuação e aproximação com desenvolvimento sustentável e os seus objetivos de justiça social. Como poderão ser solucionadas questões sociais quando o sistema judiciário está voltado para uma visão que prioriza o caráter repressivo ao preventivo, educativo e propositivo, onde as medidas paliativas tornam-se as principais ações de combate utilizadas, em muitos casos, planos aplicados com prazos, orçamentos e estruturas precárias.

Segundo Saffioti (2011), as violências de gênero originam-se de um fenômeno relativamente novo se comparado à idade da humanidade que é o patriarcado. Esta forma de estruturar a sociedade segundo as leis do homem, de características bem definidas, enquanto sua cor (branca) e o seu alto poder aquisitivo, tendem a suplantam direitos de todas as dimensões daqueles que estão em situação de vulnerabilidade.

Para um estudo mais específico e delineando o objeto-tema, que está direcionado para o recorte naquilo que tange as agendas e as ações específicas para meninas e mulheres. Campo tenso e intenso e com meandros alarmantes quando os mapas de violências (toda a tipologia) demonstram que as violações são cotidianas e estão em diversos espaços (público e

privado) e atingem de maneira diversa as mulheres de acordo com aspectos etários, econômicos, acadêmicos e profissionais.

Os direitos mais ameaçados são aqueles de cunho fundamental como a vida, a imagem, a honra e vertentes de liberdade (expressão, sexual, psicológica), de pessoas que estão comumente sendo inferiorizadas. Como ocorrem com as mulheres, principalmente, quando somadas a sua condição de gênero forem identificados fatores como a raça, posição econômica, escolaridade, crenças religiosas ou sua orientação sexual.

Se levarmos em consideração os alertas levantados por Bourdieu (2012), será possível perceber que a ideia de patriarcado não está circunscrita em ambientes domésticos, mas permeia espaços públicos como (escolas, universidades, o trabalho, o estado, as estruturas políticas). Tendo em vista o enraizamento da dominação masculina em diferentes frentes, inclusive, em vias simbólicas e metafóricas, as soluções também devem ser adotadas em diversas vertentes como a Jurídica e a Extrajurídica com o suporte dado pela educação (escolar, comportamental e linguística) e pelos Direitos Humanos.

Para Hunt (2009), os direitos humanos configuram como direitos universais, isonômicos e naturais. Com tais características, é possível concluir que são políticas com um fim em si mesmo, já que são voltadas a todas as pessoas (universais), por serem indivíduos (direitos naturais). Além de que os direitos devem ser conferidos de forma plena, pois, um indivíduo autônomo será aquele titular de todos os direitos fundamentais, e não só os direitos individuais como a vida, mas, uma vida que seja digna, com iguais oportunidades de emprego, moradia, desenvolvimento social e econômico.

Em tentativa de ampliar a eficácia desta importante intervenção social surgem os Direitos Humanos que, embora atue com maior força em favor dos direitos daqueles que estão em iminente e constante violação, são direitos de todos. Com esta perspectiva nascem os planos nacionais em Direitos Humanos como um indicador que apontam os grupos, setores e indivíduos marginalizados e sobre os quais as ações devem ser direcionadas em caráter emergencial.

No contexto de proteção e defesa às mulheres surge o primeiro Plano Nacional de Políticas as Mulheres (2004), trazendo as primeiras análises sobre o tema. Foi ampliado, em 2008, com o segundo plano de políticas realizado, inserindo outros grupos vulnerabilizados e intersecções de categorias no biênio 2013/15 que serão destacados no decorrer da pesquisa.

Os planos nacionais são em verdade políticas públicas que, por meio de estudos direcionados revelam em quais vertentes sociais são indispensáveis à atuação estatal. Por meio deste mecanismo, é possível traçar formas de viabilizar as políticas dirigentes previstas

constitucionalmente que, passam a ter eficácia plena, com a implantação destas políticas públicas de caracteres afirmativos e inclusivos ao caso concreto.

Percebe-se que os planos nacionais de políticas para as mulheres ao longo do tempo ampliaram as suas frentes de atuação, sendo possível constatar através da mudança de olhar para a inclusão de grupos ainda mais marginalizados/ vitimizados. Em seu primeiro Plano Nacional de Políticas para as mulheres (I PNPM), elaborado em 2004, a preocupação estava circunscrita à educação inclusiva voltada para uma visão não sexista, trazendo dados animadores quanto ao nível de escolaridades de mulheres (superação dos indicadores masculinos) desenharam uma ação bastante integrada à educação (formal, não formal e informal), bem como início de estruturação e organização do Estado brasileiro a partir de secretárias e agendas específicas.

Em contrapartida, no II plano (2008), além da pauta anterior (educação inclusiva e não sexista), acendia-se um alerta para uma educação que fosse não racista, não homofóbica e lesbófobica. Já no terceiro plano (2013/15), a temática central é abordada com a titulação do capítulo “Educação para igualdade e Cidadania”, apontando para uma estagnação da ascensão das mulheres em setores de educação, revelados pela má distribuição de renda e do desenvolvimento econômico- social, apesar de seus altos níveis de escolaridade.

O III PNPM, também trás as desigualdades existentes dentro do próprio núcleo de mulheres, revelando a necessidade de pensar as interseccionalidades de questões como gênero, raça, religiosidade, orientação sexual e aspectos geográficos como espaço urbano/ rural. Para conseguir esta integração propõem intervenção em áreas educacionais com vias a atenuar, por exemplo, as taxas de analfabetismo de mulheres negras que superam as de mulheres brancas.

Outra vertente apontada pelo plano revela uma maior atuação em setores privados (doméstico e familiar), para identificação de casos de violências que não chegam a ser identificados, pela ausência de denúncia pela parte ofendida. Para sanar esta lacuna o I PNPM, busca ampliar a eficácia da lei 10.778 de 2004, para a maioria dos municípios, com vistas a reduzir os casos de subnotificação a partir de estratégias que descentralizam a identificação da violência contra as mulheres, com a obrigação dos espaços de saúde sejam públicos ou privados de informar sobre casos confirmados ou suspeitos de violência. No III Plano a notificação compulsória tenta alcançar os diversos municípios do território nacional.

É visível a tentativa dos planos de políticas para as mulheres a todo o momento em manter um diálogo, tanto com outros planos nacionais como (os planos de desenvolvimento da educação, do plano Brasil sem homofobia, ao plano nacional de promoção da igualdade

racial e com os planos de educação para os direitos humanos), quanto os já mencionados poderes estatais. No entanto, é persistente o desinteresse dos mencionados institutos na melhoria desta condição, o que inviabiliza ou atrasa a execução de algumas metas e objetivos previstos em seus planos.

Como exemplo do despreparo do Poder Judiciário em lidar com tais questões, revela-se a não raridade com que são proferidos posicionamentos enrijecidos e preconceitos que revelam as discriminações que são praticadas e legitimadas por seus órgãos descentralizados ou de apoio. Os exemplos destas condutas podem ser identificados na atuação das Delegacias especializadas na proteção da mulher ou não e/ou órgãos como o Ministério Público e as Defensorias, que em alguns casos se mostram omissos ou ineficientes na adequada assistência de grupos já violados socialmente como ocorre com denúncias feitas por mulheres que sofrem uma segunda violência ao procurar apoio nestas instituições.

Em um raciocínio dedutivo, o patriarcado enquanto sistema de império de leis masculinas, e sendo o homem destinado aos espaços públicos, incluindo o estado. É possível inferir, que a própria visão estatal continua pautada em um patriarcado institucionalizado. As reproduções sexistas e machistas podem ser percebidas em sentenças, pareceres, ou até mesmo quando uma vara de violência contra a mulher situada na comarca soteropolitana tem o seu nome brutalmente modificado de vara contra a violência à mulher para ser denominada de vara paz em casa. Tal falha do poder judiciário mostra a sua visão reduzida, para o fato de que as violências contra a mulher estão para além de questões privadas (familiares/doméstica), mas abarca o setor o público. Com isso, reduz ao invés de ampliar a visibilidade e as portas de acolhimento e proteção de grupos já tão marginalizados.

Os suportes conferidos pelos planos nacionais, mesmo sendo incipientes em caráter estrutural, ainda possuem uma atuação mais ampla na criação de agendas públicas de conscientização em diferentes esferas para diversos grupos de pessoas e nas mais diferentes classes sociais e econômicas. É necessário a implementação de ações que desconstruam estereótipos de gênero, modificando padrões sexistas que geram desigualdades de poder, incluindo ações preventivas- educativas que dissipe atitudes igualitárias entre os gêneros, respeitando a diversidade de raças, etnias e sexos.

Ainda sim, não se pode esquecer e garantir a aplicação das legislações: Maria da Penha e Lei do Femicídio em seus diversos aspectos (processuais e penais), no que diz respeito ao estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores/autores de violência contra as mulheres para que assim,

respaldados pelas respectivas legislações, os Planos Nacionais possam ser garantidos/aplicados/reproduzidos de forma plena e eficaz.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É fato que a violência contra a mulher é um problema que assola a sociedade brasileira e, ao longo dos anos, trouxe aumentos significativos e preocupantes nos índices das mais diversas formas de agressão contra a mulher.

Fazendo uma análise ao longo do tempo, verifica-se que houve algumas conquistas acerca do combate a violência contra a mulher (como os planos nacionais, Lei Maria da Penha e Legislações), porém, muito mais precisa ser feito. É necessário intensificar o combate à violência contra a mulher gerando políticas públicas de conscientização, de maneira que incessantemente sejam formuladas e implementadas políticas de combate com o intuito de minimizar os índices deste fenômeno.

Mais do que criar outras formas punitivas, é necessário especializar as políticas públicas já existentes, identificando os erros que assolam a concretização das metas que estão previstas nas três versões dos planos nacionais de direitos humanos, e como reflexo nas legislações que vigoram no Brasil. Embora tais leis sejam tidas como revolucionárias, esbarram no despreparo daqueles que são responsáveis em colocar a máquina estatal para funcionar nas três esferas de poder do estado o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Isso porque, em muitos casos, as violências são perpetradas por grupos e instituições que são designadas para atuar na proteção dessas mulheres e acabam, por vezes, sendo uma segunda porta de violência. Este fator pode ser apontado como uma das causas de inércia na denúncia das violências sofridas.

Por isso, o isolamento social, que é uma dentre as muitas violências identificadas contra a mulher, também funciona como um mecanismo de defesa. Tendo em vista, que sabem que as redes criadas, em muitos casos, apenas cumprem uma tarefa designada, mas, não conseguem entender a problemática de fato, devido à dificuldade de construir e estabelecer laços empáticos com a realidade de outro indivíduo, funcionando como obstáculos ao alcance de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Bertrand Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 01 abr. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro, IPEA/FBSP, 2017. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2017/06/FBSP\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017\\_relatorio\\_de\\_pesquisa.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2017/06/FBSP_atlas_da_violencia_2017_relatorio_de_pesquisa.pdf). Acesso em 23 abr. 2018.
- HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos; uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- PEDROSO, João. **Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des) construção**. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças. Tese (Doutorado em Sociologia do Estado e da Administração), FEUC, Coimbra, 2011.
- PEDROSO, João; GUIA, Maria João. Institutional Perceptions of Internal Security on the Relationship between "Sensitive Urban Zones" and Immigrant Criminality. **Laws**, n. 5, 2016.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Contribuições feministas para estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, n. 16, p.115-136, 2001.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero Patriarcado e violência**. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de Atendimento a mulheres vítimas de violência. *In* : DINIZ, Simone, SILVEIRA, Lenira e MIRIM, Liz (Org.). **Vinte e cinco anos de respostas**

**brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005) – alcances e limites.** São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006.