



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
Instituto de Ciência Política - IPOL  
Mestrado Acadêmico em Ciência Política

**PATRÍCIA ANDRÉA OSANDÓN ALBARRÁN**

**ONGS FEMINISTAS: CONQUISTAS E RESULTADOS NO ÂMBITO DA  
LEI MARIA DA PENHA**

**BRASÍLIA**  
Maio de 2010

PATRÍCIA ANDRÉA OSANDÓN ALBARRÁN

**ONGS FEMINISTAS: CONQUISTAS E RESULTADOS NO ÂMBITO DA  
LEI MARIA DA PENHA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de Mestre Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Mercês de Avelar

BRASÍLIA  
Maio de 2010

PATRÍCIA ANDRÉA OSANDÓN ALBARRÁN

**ONGS FEMINISTAS: CONQUISTAS E RESULTADOS NO ÂMBITO DA  
LEI MARIA DA PENHA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de Mestre Ciência Política.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**PROFESSORA DRA. LÚCIA MERCÊS DE AVELAR – IPOL/UnB**  
(Presidente)

---

**PROFESSOR DR. PAULO DU PIN CALMON – IPOL/UnB**  
(Membro)

---

**PROFESSOR DR. DANIEL SCHROETER SIMIÃO – DAN/UnB**  
(Membro)

---

**PROFESSORA DRA. SORAIA RESENDE FLEISCHER – DAN/UnB**  
(Suplente)

**Brasília, 25 de Maio de 2011.**

*Para Hernan, Michel, Ivonne e  
família espiritual, minhas estrelas*

## AGRADECIMENTOS

À Hernan, meu pai, por ter dado a mim a chance de ser a filha de uma alma tão brilhante, e por todos os aprendizados, conquistas e experiências compartilhadas.

À Michel, meu irmão, pelos sorrisos, vitórias, irmandade verdadeira, ensinamentos e conquistas.

À Ivonne, minha mãe, pelos incentivos e apoio.

À família espiritual, por me guiarem em tantos momentos, pela luz, sabedoria e incentivos.

À Thais, amiga tão presente e verdadeira, grande incentivadora.

À Universidade de Brasília (UnB) e ao Instituto de Ciência Política (Ipol), pelos conhecimentos acadêmicos e de vida proporcionados. Agradeço também à equipe da secretaria do Ipol, por toda a ajuda, especialmente à Mardely.

À professora Lúcia Avelar, pelos ensinamentos, amizade, dedicação, paciência e por acreditar em mim desde o início. Não há palavras para expressar minha gratidão por toda a ajuda.

Ao professor Paulo Calmon, que me trouxe ao mundo acadêmico e estendeu a mão para que eu pudesse evoluir, trazendo-me importantes ensinamentos, como já o fez com tantos outros estudantes. Ao professor Paulo Egler, pelos incentivos, colaboração e constante compreensão. E também à equipe do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG) e do Bureau Brasileiro para Ampliação da Cooperação Internacional com a União Européia (BB.Bice).

Aos(às) profissionais que colaboram comigo para a realização deste trabalho, que atuam diariamente com tanto afinco em ONGs em todo o país. Espero que este trabalho possa ajudar um pouco a mudar a difícil realidade de tantas mulheres, que sofrem diariamente com a violência no Brasil e no mundo.

Aos amigos mestrandos e doutorandos do Ipol e a todos(as) aqueles(as) que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

*“Como é que a gente pode criar  
uma cultura de paz no mundo se  
a gente não tem paz nem dentro  
da nossa própria casa?”*

*Maria da Penha*

## RESUMO

Em 7 de agosto de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Desde que entrou em vigor, no dia 22 de setembro de 2006, a lei configurou-se em uma vitória na luta voltada para o fim da violência contra as mulheres. É preciso destacar também que muitas ações foram realizadas pelo governo, pelas organizações da sociedade civil e pelos organismos internacionais tanto antes, com a finalidade de a lei ser aprovada, quanto depois, para a implementação e o cumprimento da lei.

Neste contexto, a presente dissertação tem por objetivo explorar a atuação das organizações não-governamentais (ONGs) feministas e dos movimentos de mulheres no âmbito da Lei Maria da Penha. Tais entidades têm uma história de algumas décadas de construção de *advocacy*, *accountability* e de redes de políticas públicas, que trouxeram o avanço dos direitos das mulheres no Brasil.

Em particular, os movimentos feministas e de mulheres atuam desde os anos 1970 para dar visibilidade ao fenômeno da violência contra a mulher. Antes da lei, formou-se um consórcio de entidades feministas e de juristas para o estudo e a elaboração de uma minuta de Projeto de Lei integral, que deveria estabelecer formas para a prevenção, punição e erradicação da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

No processo de aprovação da Lei Maria da Penha, houve um longo caminho para a compreensão de que a violência contra a mulher é um problema gravíssimo, que deve ser enfrentado por toda a sociedade. Além disso, a própria aprovação da lei não implica na garantia de que ela esteja sendo implementada e cumprida. A realização de campanhas, cursos, palestras e o acompanhamento do Orçamento Federal são parte do trabalho contra as práticas de violência, trabalho este que materializa a participação social e política das entidades de mulheres.

**Palavras-chave:** Feminismo, Lei Maria da Penha, violência contra a mulher, ONGs feministas.

## **ABSTRACT**

On August 7, 2006, President Luiz Inácio Lula da Silva sanctioned Law 11.340/06, known as Maria da Penha Law. Since it came into force on 22 September 2006, the law set up a victory in the fight toward ending violence against women. It is need to highlight too that many actions were carried out by government, civil society organizations and international agencies both before, with the purpose of the law was passed, and then to implementation and enforcement.

In this context, this thesis aims at exploring the role of feminist nongovernmental organizations (NGOs) and feminist movements of women in the Maria da Penha Law. These entities have a history of several decades of building advocacy, accountability and public policy networks, which brought the advancement of women's rights in Brazil.

In particular, the feminist movement and women's work since the 1970s to bring visibility to the phenomenon of violence of women. Before the law, formed a consortium of feminist organizations and lawyers to study and draw up a draft Bill in full, should establish ways to prevent, punish and eradicate domestic violence against women.

In the process of approval of the Maria da Penha Law, a long way to understanding that violence against women is a serious problem that must be faced by any society. More over, the passage of the Law itself does not imply a guarantee that it is being implemented and enforced. The campaigns, courses, lectures and monitoring of Federal Budget is part of the work against the practice of violence, in a work that embodies the social and political participation of women's organizations.

**Key-words:** Feminism, Maria da Penha Law, violence against women, feminist NGOs.

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

### **FIGURAS**

Figura 1 – ONGs entrevistadas (página 19)

Figura 2 – Uma tipologia da violência (página 80)

### **QUADROS**

Quadro 1 - Lista de ONGs entrevistadas (página 19)

Quadro 2 – Fatores associados com o risco de um homem matar sua companheira (página 83)

Quadro 3 – Conseqüências para a saúde da mulher em decorrência da violência masculina (página 84)

Quadro 4 – O caso Maria da Penha (página 96-97)

Quadro 5 – Violência contra a Mulher e Lei Maria da Penha (página 88-92)

Quadro 6 – Atuação resumida das ONGs entrevistadas na Lei Maria da Penha e violência contra a mulher (página 119-121)

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
ANL – Aliança Nacional Libertadora  
ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero  
Apavv – Associação dos Parentes e Amigos de Vítimas de Violência  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CEDAW – Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher  
Cejil – Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional  
CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
CEAV – Centro de Atendimento às Vítimas de Violência  
CEDIM – Conselho dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro  
CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação  
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família  
Cladem – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher  
CMB – Centro da Mulher Brasileira  
CM – Coletivo de Mulheres  
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres  
CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicação  
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social  
FBPF – Federação Brasileira para o Progresso Feminino  
FCC – Fundação Carlos Chagas  
FMB – Federação de Mulheres do Brasil  
Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero  
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada  
LEIM – Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas  
MMM – Marcha Mundial de Mulheres  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONGs – Organizações Não-Governamentais  
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
PLP – Promotoras Legais Populares  
PPA – Lei do Plano Plurianual  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos  
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança e Cidadania  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RAMH – Rede Acreana de Mulheres e Homens  
SEDIM – Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher  
SOF – Sempre Viva Organização Feminista  
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres  
Themis – Themis Assessoria Jurídica  
UFB – União Feminina do Brasil  
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas  
WAVAW – Mulher Contra a Violência Contra Mulheres

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>16</b>
2.1 Definição do problema.....	16
2.2 Objetivo geral e específicos.....	16
2.3 Procedimentos metodológicos.....	16
<b>3 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NO BRASIL.....</b>	<b>21</b>
3.1 O surgimento da sociedade civil brasileira.....	21
3.2 Direitos Cívicos, Políticos e Sociais da Mulher Brasileira .....	25
3.3 O associativismo e as organizações não-governamentais.....	28
3.3.1 Terceiro Setor X ONGs: esclarecendo conceitos .....	33
3.4 Criação e consolidação das ONGs feministas.....	34
<b>4 O MOVIMENTO FEMINISTA E DE MULHERES: DISCUTINDO O MITO DA IGUALDADE .....</b>	<b>37</b>
4.1 Uma história de exclusão .....	37
4.2 O movimento feminista no Brasil .....	38
4.2.1 Sufrágio no Brasil.....	40
4.2.2 O feminismo na ditadura .....	43
4.2.3 O feminismo na redemocratização.....	46
4.2.4 Novos tempos para o feminismo .....	49
4.2.5 Movimentos sociais, ONGs e a representação política feminina .....	52
<b>5 ACCOUNTABILITY, ADVOCACY E AS REDES: CONCEITOS E PRÁTICAS COTIDIANAS PARA AS ONGS FEMINISTAS.....</b>	<b>56</b>
5.1. <i>Accountability</i> : um processo em construção.....	56
5.2 Esforços de <i>advocacy</i> no âmbito das ONGs.....	66
5.2.1 <i>Advocacy</i> e empoderamento político .....	70
5.3 Políticas Públicas e redes.....	73
5.3.1 Tipologias .....	74
<b>6 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, LEI MARIA DA PENHA E AS MUDANÇAS NO CENÁRIO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL .....</b>	<b>77</b>
6.1 Violência e saúde da mulher .....	77
6.2 A violência contra a mulher .....	81
6.2.1 Conseqüências da violência contra a mulher.....	83
6.3 Lei Maria da Penha: uma conquista na luta contra a violência .....	93
6.4 Uma mulher por um país sem violência.....	95
<b>7 LEI MARIA DA PENHA E ONGS FEMINISTAS.....</b>	<b>101</b>
7.1 A atuação na área de violência contra a mulher .....	101
7.2 A Lei Maria da Penha ganha vida com a ajuda das ONGs feministas .....	104
7.2.1 As barreiras enfrentadas para a implementação da lei.....	110
7.2.2 Violência contra a mulher e acompanhamento do Orçamento Federal .....	116
7.2.3 Formas alternativas de ação: homens, Aids/HIV, teatro e pesquisa.....	118
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Os homens covardes, que foram injustos durante sua vida, serão provavelmente transformados em mulheres quando reencarnarem” (PLATÃO apud CARREIRA, 2001, p. 28). “A fêmea é fêmea em virtude de certa falta de qualidade. A mulher é mais vulnerável à piedade, chora com maior facilidade, é mais chegada à inveja, à lamúria e a injúria. Facilmente se deixa abater pelo desespero. É menos digna de confiança” (ARISTÓTELES apud CARREIRA, 2001, p. 28). “Não é, pois, surpreendente que em todos os países os homens tenham se tornado os mestres das mulheres, buscando-se na sua força. Ele, em geral, é superior a ela pelo corpo e pelo espírito” (VOLTAIRE apud CARREIRA, 2001, p. 28).

Ao imaginar que frases como estas tenham sido expressadas por Platão, Aristóteles e Voltaire – grandes teóricos da história da humanidade – a reação talvez seja de surpresa. Mas diante de uma história marcada pela desigualdade de poder estabelecida entre homens e mulheres, o que resultou em grande impacto em diversas áreas como saúde, educação, trabalho e a política, não é de espantar a afirmação de Simone de Beauvoir de que “toda a história das mulheres foi escrita pelos homens” (apud ALVES, 1980, p. 5).

Conforme Pateman (1993), para os teóricos clássicos, à exceção de Hobbes, as mulheres não têm, naturalmente, os atributos e qualidades dos “indivíduos”. Pateman explica que as mulheres não nascem livres: “A diferença sexual é uma diferença política; a diferença sexual é a diferença entre liberdade e sujeição” (1993, p. 21). A autora utiliza de maneira inovadora o termo “contrato sexual”, que explica a dominação histórica dos homens sobre as mulheres. Nessa perspectiva, as esferas privada e pública são vistas de forma completamente separada, sendo a esfera privada tratada como irrelevante para os interesses de teóricos e ativistas políticos.

Ao mesmo tempo em que as mulheres enfrentaram grandes desigualdades, mudanças ocorreram nessa trajetória. Nesse processo, é fundamental a participação da sociedade civil em parceria com o Estado na condução de políticas públicas e ações do governo para o avanço dos direitos das mulheres. Sendo as organizações não-governamentais novos sujeitos do espaço público, elas transformaram-se em atores de importância ímpar para a mediação de interesses, resolução de conflitos e defesa das principais necessidades das mulheres.

Na intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, as ONGs feministas atingiram um alto grau de organização e força política. Uma das principais conquistas para as mulheres brasileiras foi Lei Maria da Penha, de número 11.340, aprovada pelo Congresso

Nacional e sancionada pelo então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em 7 de agosto de 2006. A lei trouxe punições mais rígidas para os agressores de mulheres, mudando significativamente o trâmite das denúncias de violência doméstica e familiar, significando um grande avanço no campo dos direitos humanos. O nome da lei – Maria da Penha – é uma homenagem à mulher que leva seu nome, vítima de agressão do marido por anos, e surgiu a partir de um intenso trabalho de diversos setores da sociedade, entre eles, as ONGs feministas (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009). Assim, o objetivo desta dissertação é explorar as ações dos movimentos feministas e de mulheres na criação da Lei Maria da Penha.

A metodologia utilizada na pesquisa é apresentada no capítulo 2, com a definição do problema, objetivos e procedimentos metodológicos. As fontes de dados para este trabalho foram obtidas a partir de informações da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Instituto Patrícia Galvão, que organizou, por meio do *Portal da Violência*, um repertório das ONGs que atuam na área da violência contra a mulher.

Entre as listas de entidades apontadas pelas três instituições, contamos pelo menos quatro entidades de cada região brasileira. Para as que aceitaram participar da pesquisa, realizou-se uma entrevista semi-estruturada, com representantes de ONGs de Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). Também entrevistamos a Sra. Maria da Penha, com a finalidade de abordar e descobrir aspectos adicionais sobre a atuação de variados atores no âmbito da lei.

No capítulo 3, apresentamos alguns conceitos que nortearam a dissertação, nos temas da participação e democracia no Brasil, com o surgimento da sociedade civil organizada, o associativismo e as organizações não-governamentais. Além disso, apresentamos um panorama das ONGs feministas, sua criação, consolidação e algumas das suas principais conquistas.

No capítulo 4, exploramos como os movimentos feministas e de mulheres foram fundamentais para a criação das ONGs feministas. Apresentamos algumas passagens daqueles movimentos como a conquista do sufrágio, o feminismo na ditadura e na redemocratização e os novos tempos para o feminismo, com o surgimento dos movimentos sociais, ONGs e a representação política feminina.

No capítulo 5, abordam-se conceitos cotidianos das ONGs feministas, como *accountability*, *advocacy* e redes. Depois, discute-se sobre os esforços de *advocacy* no âmbito das ONGs, finalizando o capítulo com uma breve explicação sobre redes de políticas públicas.

O tema da violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha e as mudanças no cenário da violência doméstica no Brasil são tópicos do capítulo 6, no qual expomos as conseqüências da violência contra a mulher até a criação da lei.

No capítulo 7, são apresentados os resultados da pesquisa, com a atuação das ONGs feministas na área da violência contra a mulher e da Lei Maria da Penha. Por fim, o capítulo 8 encerra a dissertação, com a apresentação das Considerações Finais.

Os temas abordados ao longo da dissertação estão intrinsecamente relacionados no cotidiano da atuação das ONGs feministas no Brasil. Antes de terem iniciado a atuação na área de violência contra a mulher, o cenário de redemocratização foi propício para a participação daquelas instituições. Desde então, não apenas os direitos das mulheres, mas de outras parcelas da população, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência ou pessoas que enfrentam o preconceito devido à raça ou à classe social, emergiram com demandas para a cidadania.

Por sua vez, a abordagem sobre *accountability*, *advocacy* e redes de políticas públicas – temas que poderiam ser objeto de estudo específico em outros trabalhos devido à complexidade e amplitudes dos conceitos em si – foi brevemente discutida nesta dissertação para melhor compreender como foi atuação das ONGs feministas no processo de aprovação da Lei Maria da Penha e sua implementação, assim como a própria luta voltada para a violência contra a mulher.

A escolha do tema para a dissertação surgiu após ampla pesquisa sobre a atuação de ONGs feministas no campo dos direitos da mulher. Conforme se verificou nos documentos e na história feminista, a luta no campo da violência contra a mulher – com destaque especial para a Lei Maria da Penha – é uma das principais bandeiras das ONGs feministas e também uma das áreas em que mais conquistas são alcançadas.

Assim, o trabalho para a aprovação da lei não se resume apenas ao consórcio formado por entidades feministas e juristas para o estudo e elaboração da minuta de um Projeto de Lei integral para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Até a aprovação da lei, foram necessários muitos anos de atuação não apenas do movimento feminista e de mulheres, mas também do governo, dos organismos internacionais e da própria sociedade. Além disso, a mera aprovação da lei não garante que ela seja cumprida e fiscalizada. Por esse motivo, há inúmeras ONGs feministas no Brasil trabalhando diariamente com campanhas nacionais e regionais, mobilizações sociais, cursos, palestras e capacitação de profissionais que atuam nessa temática, em campos variados, como direito, medicina e Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 Definição do problema

Um estudo sobre a aprovação da Lei Maria da Penha como resultado da emergência dos movimentos feministas e de mulheres nas décadas recentes e dos avanços nos campos dos direitos da mulher em todo o mundo.

### 2.2 Objetivo geral e específicos

O objetivo geral deste trabalho é explorar a atuação das ONGs feministas e dos movimentos de mulheres no âmbito da Lei Maria da Penha.

São objetivos específicos deste trabalho:

- \* Analisar a atuação das ONGs feministas na área de violência contra a mulher e na aprovação da Lei Maria da Penha;

- \* Apontar o trabalho que as ONGs feministas ainda terão de realizar no âmbito da Lei Maria da Penha, o que envolve ações de *advocacy*, *accountability* e trabalho em rede;

- \* Analisar o trabalho em rede desenvolvido pelas ONGs, bem como a sua atuação em parceria com o Estado e a sociedade;

- \* Analisar a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário na área de violência contra a mulher e na aprovação da Lei Maria da Penha.

### 2.3 Procedimentos metodológicos

Na presente dissertação, optamos por utilizar o estudo de caso, tendo em vista haver possibilidades de descobertas ricas e importantes no uso deste método, que podem trazer uma maior extensão e um retrato fiel da vida real para os pesquisadores, conforme nos aponta Yin (2009). A escolha veio após uma pesquisa exploratória, na qual nos deparamos com a

insuficiência de informações documentais relacionadas à atuação das ONGs feministas no que diz respeito à Lei Maria da Penha. Yin (2009, p. 127) aponta, ainda, seis fontes de evidência utilizadas rotineiramente em estudos de caso, que são: “documentação, registros em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos”. Há outras fontes de evidência que podem ser utilizadas, como filmes, fotografias, fitas de vídeo e histórias de vida (MARSHALL; ROSSMAN, 1989 apud YIN, 2009). Nenhuma fonte de evidência deve ser vista como mais positiva do que as outras, ao passo em que todas podem se complementar.

Com a finalidade de obter o maior número de informações possíveis sobre a atuação das ONGs feministas em relação à Lei Maria da Penha, este estudo utilizou-se de informações documentais, registros em arquivo, entrevistas e observações diretas. Enquanto o processo documental engloba uma variedade considerável de documentos, como memorandos, correspondências eletrônicas, relatórios, estudos e matérias publicadas pela imprensa, os registros em arquivo podem incluir “arquivos de uso público”, “registros de serviços” e “dados de levantamentos” (Yin, 2009, p. 132).

As entrevistas são uma das principais fontes de informação para um estudo de caso. Por essa razão, uma parte considerável da pesquisa desenvolvida neste trabalho orienta-se em entrevistas realizadas com as ONGs feministas, pois as informações documentais ainda são poucas. Já a observação direta pode ocorrer, por exemplo, durante a realização daquelas mesmas entrevistas, momento que possibilitou a aproximação do cotidiano de algumas das ONGs entrevistadas (embora não tenha sido uma fonte de evidência explorada com destaque, dada a impossibilidade de encontros *in loco* com as ONGs que se situam fora do Distrito Federal).

Na execução da pesquisa, realizamos uma avaliação do cenário de ONGs feministas que atuam na temática da violência doméstica, baseando-se nos dados fornecidos por três instituições: SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, que organizou, por meio do *Portal da Violência*, um repertório de ONGs que atuam na área da violência contra a mulher. Assim, foi possível observar a atuação das ONGs feministas no processo anterior e posterior à criação da Lei Maria da Penha, discutindo as principais conquistas, resultados e problemas no âmbito dessa atuação. Ao longo do trabalho, incluímos o IBAP, que executa o projeto *Promotoras Legais Populares*.

Entre as listas de entidades apontadas pelas três instituições, escolhemos pelo menos quatro entidades de cada região brasileira. Para as que aceitaram participar da pesquisa, realizamos uma entrevista semi-estruturada e a análise do conteúdo das respectivas páginas eletrônicas mantidas na Internet por aquelas instituições.

Após a análise das entidades listadas pela SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, realizamos uma pré-seleção, que culminou na exclusão das organizações com o seguinte perfil:

- \* Atuantes exclusivamente no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica (apesar da importância dessa atuação, esse perfil foge à intencionalidade deste estudo);
- \* Não sediadas em capitais dos estados brasileiros (o que limita à atuação ao âmbito regional);
- \* Com fins religiosos (finalidade também não contemplada por este estudo);
- \* ONGs sem endereço eletrônico na internet (o que dificultaria a obtenção de dados para subsidiar este estudo e, além disso, pressupõe-se que páginas eletrônicas institucionais expressam maior profissionalização de ações e maiores possibilidades de alcançar o público-alvo). Uma única exceção foi aplicada à Rede Acreana de Mulheres e Homens, face à importância de se mapear as atividades ora estudadas naquela região e ter sido a única ONG da região que aceitou o convite para participar da pesquisa.
- \* Com um público-alvo principal que não fossem as mulheres (como aquelas com foco na violência contra crianças e adolescentes, cuja importância não é menor, mas não é objeto deste estudo). Uma única exceção foi aplicada ao Instituto Papai, que atua igualmente com o público masculino e feminino.

Na escolha das quatro ONGs por região, priorizou-se aquelas entidades de maior destaque. O objetivo inicial era de coletar informações em todos os estados, mas constatamos ampla atuação somente em alguns deles como Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Pernambuco, e pouca atuação em outros, como os da região Norte, onde não foi possível contar com a participação de ONGs de todos os estados. Além disso, na escolha das ONGs por região, priorizou-se a participação daquelas integrantes do consórcio de entidades feministas que atuaram na elaboração da minuta do anteprojeto da Lei Maria da Penha.

Ao todo, solicitamos 19 entrevistas, quatro por região, com exceção da região Sul do país. Nesta região em especial, após a pré-seleção de ONGs, três foram escolhidas, todas de Porto Alegre (RS). Embora haja muitas outras ONGs atuantes além daquelas listadas pela SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, mantivemos o critério da pesquisa. Depois de estabelecer contato telefônico e por meio eletrônico, foram obtidas 11 entrevistas com representantes de ONGs de Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). Também realizamos uma entrevista com a senhora Maria da Penha, a fim de ampliar a nossa abordagem e descobrir aspectos adicionais sobre a atuação dos variados atores que trabalharam para que fosse concretizada a Lei nº 11.340.

ONG	Estado	Site
Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis)	Brasília (DF)	<a href="http://www.anis.org.br">http://www.anis.org.br</a>
Coletivo Feminino Plural	Porto Alegre (RS)	<a href="http://www.femininoplural.org.br">http://www.femininoplural.org.br</a>
Cfemea	Brasília (DF)	<a href="http://www.cfemea.org.br">http://www.cfemea.org.br</a>
Soropositividade, Comunicação e Gênero (Gestos)	Recife (PE)	<a href="http://www.gestospe.org.br">http://www.gestospe.org.br</a>
Instituto Papai	Recife (PE)	<a href="http://www.papai.org.br">http://www.papai.org.br</a>
Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP)	São Paulo (SP)	<a href="http://www.ibap.org">http://www.ibap.org</a>
Loucas de Pedra Lilás	Recife (PE)	<a href="http://www.loucas.org.br">http://www.loucas.org.br</a>
Sempreviva Organização Feminista (SOF)	São Paulo (SP)	<a href="http://www.sof.org.br">http://www.sof.org.br</a>
Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero	Porto Alegre (RS)	<a href="http://www.themis.org.br">http://www.themis.org.br</a>
Rede Acreana de Mulheres e Homens (RAMH)	Rio Branco (AC)	
Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	Porto Alegre (RS)	<a href="http://www.redesaude.org.br">http://www.redesaude.org.br</a>

Quadro 1 – Lista de ONGs entrevistadas

A distribuição das ONGs analisadas pode ser visualizada também na ilustração abaixo:



Figura 01 – ONGs entrevistadas

A partir do retorno das ONGs interessadas em participar do estudo, aplicamos um questionário semi-estruturado com as seguintes questões:

- Especificamente quanto à Lei Maria da Penha, a instituição envolveu-se de alguma forma para a aprovação da lei (mesmo que de forma indireta)? Caso sim, quais foram os instrumentos utilizados? (campanhas, ações junto ao governo e à imprensa, pesquisas, etc).
- Após a aprovação da Lei Maria da Penha, como a instituição tem atuado para a efetivação da Lei Maria da Penha?
- Quais as atuações da instituição na área de violência contra a mulher?
- A instituição acredita que as ONGs têm atuado juntas para a efetivação da Lei Maria da Penha? Como fortalecer essa rede?
- A instituição tem alguma ação direta com o público feminino no que se refere à Lei Maria da Penha? Ex. grupos de ajuda, cursos, assistência psicológica.
- A Lei Maria da Penha passou a ser mais conhecida a partir da ação de quais atores? Só governo? Só sociedade? Ou uma ação conjunta?
- Como a instituição vê a parceria entre Estado e sociedade? É um erro a sociedade assumir demandas que deveriam ser do Estado? Ou realmente a parceria com a sociedade é bem-vinda e necessária?
- O que as ONGs podem fazer para colaborar para o cumprimento da Lei Maria da Penha?

As perguntas foram aplicadas com a finalidade de descobrir a atuação das ONGs feministas no processo de aprovação e efetivação da Lei Maria da Penha, tanto em termos de resultados quanto instrumentos utilizados. Além das entrevistas, avaliamos documentos relacionados à Lei Maria da Penha e à atuação das ONGs feministas nesse campo, e também realizamos pesquisas nos sites das instituições avaliadas.

### 3 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NO BRASIL

#### 3.1 O surgimento da sociedade civil brasileira

A experiência vivida pelo Brasil desde a implantação do regime militar (1964-1985) é vista por alguns estudiosos como a fundação da sociedade civil no país (AVRITZER, 1994). A sociedade é apontada por Dagnino (2002) como o principal núcleo de resistência ao Estado autoritário, tendo desempenhado um papel importante no processo de transição democrática. Conforme Dagnino (2002), a batalha travada contra o autoritarismo, que foi empunhada por diversos setores da sociedade, como os sindicatos, associações, universidades e imprensa, trouxe uma contribuição decisiva no que tange à visão unificada da sociedade civil.

Com o retorno das instituições democráticas, como as eleições e a organização partidária livre, diferenciadas visões tornaram o processo político ainda mais rico e variado (DAGNINO, 2002):

Por outro lado, na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam não só a ampliação e radicalização da própria noção de democracia, mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10).

Na década de 80, os movimentos sociais demandaram uma sociedade mais igualitária, considerando todas as pessoas como sujeitos portadores de direitos. Assim, com a ênfase na cidadania reforça-se a importância de assegurar a conquista progressiva de um conjunto de direitos para todos os cidadãos. Foi então, a partir daquela década, que se observou uma efervescência de construção de espaços públicos, como conselhos, fóruns, câmaras setoriais e fóruns participativos, assim como de organizações não-governamentais.

Ao final da década de 1970, a sociedade civil no Brasil representava uma força em ascensão e uma alternativa à tradicional política dominante na época. Avritzer (1994) avalia que isto se deveu ao aparecimento de atores sociais democráticos; à criação de um espaço intermediário entre a sociedade e o Estado; e à formação de estruturas legais que proporcionaram a institucionalização da sociedade civil e suas necessidades. O processo de surgimento da sociedade civil associa-se à constituição de uma organização societária com

institucionalização própria. Assim, os atores modernos e a institucionalização das formas de organização cultural, econômica e política, tornaram-se o destaque do processo de democratização no Brasil.

Dagnino; Olivera; Panfichi criticam o modelo teórico que separa a sociedade civil e a sociedade política, “construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder” (2006, p. 15). Analisando a disputa pela democracia na América Latina, criticam a tendência insistente que trata a sociedade civil como um ator unificado, sem o reconhecimento de uma heterogeneidade intrínseca. Outro questionamento levantado pelos autores é o do isolamento entre sociedade civil e sociedade política, fazendo com que se estabeleça uma dicotomia entre elas, ignorando as relações que têm entre si. Dagnino; Olivera; Panfichi (2006) afirmam ainda que se deve evitar uma concepção simplista da construção democrática, com uma visão apologética da sociedade civil em sua base, sendo considerada como pólo de virtudes democratizantes. Para os autores, as relações entre Estado e sociedade são o eixo central e articulador das discussões e reflexões sobre a democracia. Além disso, nessa problemática de mediações entre sociedade civil e Estado, deve-se considerar, além do aparato do Estado como tal, a “sociedade política” – os atores e instituições da intermediação sociedade-Estado (partidos políticos e parlamento). Os autores acrescentam que, diante da visão que enxerga a sociedade como virtuosa e o Estado como a “encarnação do mal”, a democracia será aprofundada quando houver correspondência entre os projetos políticos de ambas as esferas.

A heterogeneidade da sociedade civil reforçada por Dagnino; Olivera; Panfichi (2006) deve ser vista como a reunião de atores variados em diferentes formas de organização e relações com o Estado. Tal heterogeneidade, que se reflete em atores com formatos institucionais diversos, como sindicatos, associações, redes, fóruns, etc., reflete a pluralidade política, cultural e social da história da América Latina, incluindo-se aí o Brasil. Neste, a esquerda política trouxe um novo projeto democrático e participativo, colaborando para o confronto das ações autoritárias até então vigentes. Após as mudanças em sua forma de organizar-se, a sociedade civil passou a expressar-se em uma ampla teia formada por movimentos sociais e associações com caráter diversificado (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006).

Os mesmos autores também criticam a idéia do Estado enquanto um ente homogêneo e sem diferenciações. Enquanto no plano vertical dos países federais devem-se considerar os diversos níveis (federal, estadual e municipal), é preciso considerar, em um plano horizontal,

os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos organismos públicos descentralizados e as entidades autônomas, bem como as particularidades organizacionais de cada país. Portanto, cada instância do Estado pode estabelecer relações diferenciadas com a sociedade civil (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006).

No que se refere à construção das relações democráticas, Araújo (2010) pondera sobre a importância da idéia de igualdade na construção das relações democráticas (BENDIX, 1996) e o princípio da equidade para a compreensão da justiça e a democracia. É a equidade que irá reconhecer o princípio da diferença dentro da igualdade. Os seres humanos não podem ser, portanto, concebidos como iguais, ou não existiria o direito democrático da diferença.

Arato; Cohen (1994, p. 156) argumentam que o conceito de sociedade civil representa mais do que um simples slogan: “(...) A sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo em que a diferencia das esferas da economia e do Estado”. A reconstrução desse conceito, se realizada de maneira adequada, possibilita a solução de problemas que as teorias sobre os atores sociais enfrentam. O conceito de sociedade civil de relevância empírica e normativa nas sociedades modernas possibilita o entendimento das dimensões negativas das daquelas sociedades. Para assegurar a transmissão da cultura, da integração e da socialização, as sociedades irão desenvolver instituições com o fim de organizar-se. Deve-se considerar, porém, que a sociedade civil só poderá existir onde existam condições para o exercício da cidadania.

Sob a perspectiva do poder judiciário, Cunha; Borges (2009) ponderam que a discussão e a garantia de direitos humanos (ou ao menos a sua tentativa) no Brasil e na América Latina é uma realidade nova, com a criação de uma cultura recente e de instituições de defesa dos direitos humanos. A difícil batalha para a extensão desses direitos às amplas parcelas da população deve ser compreendida a partir de um cenário de mudança rumo à cidadania (CUNHA; BORGES, 2009).

Os movimentos sociais consistem em “ações coletivas realizadas em vista de um objetivo, cujo resultado, em caso de sucesso como em caso de fracasso, transforma os valores e as instituições da sociedade” (CASTELLS, 1999 apud TRAT, 2009, p. 149). Trat (2009) cita categorias possíveis, como o “movimento operário”, “o movimento dos desempregados”, o “movimento dos homossexuais” ou o “movimento feminista”, e explica que o termo contempla processos de mobilização de longa duração, que se desdobram em associações, redes, organizações e partidos.

A duração do grupo feminista é uma dimensão do conjunto de temas do movimento se for considerado que as mulheres lutam coletivamente desde a época da Revolução Francesa. O movimento feminista enraíza-se em contradições da sociedade, relacionadas ao capitalismo e à dominação masculina, mobilizando-se contra as injustiças e pleiteando os direitos mínimos enquanto cidadãs (TRAT, 2009).

Pinto (1992) argumenta que os movimentos sociais criam uma rede de relações e espaços de poder até mesmo mais complexos do que relações de lobby:

Os movimentos sociais constituem-se no interior da sociedade civil, reorganizam a sociedade, rearticulam as relações de poder e podem transformar-se ou não, apesar de sua natureza reivindicatória na maioria das vezes, em elementos fortes enquanto lobby frente ao Estado. Desta sua dupla característica deriva-se, por um lado, sua não redutibilidade aos partidos políticos, e, por outro lado, não constituição de um quadro de duplicidade “anômala” de representação (PINTO, 1992, p. 130).

Para analisar as relações de poder dos movimentos sociais, Pinto (1992) sugere uma análise que considere a identificação e a diferenciação dos integrantes de um mesmo grupo. Se, por um lado, membros de partidos políticos acabam por estabelecer uma relação de diferenciação com os grupos em situação de exclusão, uma vez que eles passam a deter o poder, o núcleo inicial de um determinado movimento social acaba por dividir com o “outro” a condição de “excluído”. É o princípio da exclusão que dá a condição de existência para tais grupos.

Enquanto os movimentos reivindicatórios acabam por se constituir em torno de uma exclusão singular, o movimento feminista se organiza a partir de uma exclusão dispersa. O trabalho do feminismo é muito mais amplo e representa a luta contra a desigualdade nas relações de gênero. O surgimento dos movimentos sociais trouxe uma nova rede de relações de poder e viabilizaram novas instâncias da relação da sociedade civil com o Estado.

Ao analisar a relação do Estado com a sociedade civil, Pinto (1992) observa que os novos sujeitos sociais formaram-se da esfera privada para a pública, constituindo um sujeito político novo. Esse sujeito possui necessidades diferenciadas do eleitor tradicional, uma vez que busca a participação e luta em prol de um público específico. No caso da presença da mulher nos movimentos sociais, isso traz a ela novas posições e possibilidades em relação às desigualdades de gênero. Da mesma forma, a presença da mulher em sindicatos e cargos eletivos também pode se transformar em uma busca institucionalizada para a ampliação dos direitos.

A Constituição de 1988 proporcionou o início da construção desta nova realidade para as mulheres. Com o surgimento dos movimentos sociais e a complexa rede de atores que

passaram a atuar no Brasil, as mulheres brasileiras conquistaram direitos civis, políticos e sociais no âmbito do processo de democratização no país.

### **3.2 Direitos Civis, Políticos e Sociais da Mulher Brasileira**

A Carta Magna de 1988 é considerada o documento mais completo sobre direitos humanos adotado pelo Brasil. Piovesan (2006) chama a atenção para o fato de que foi a:

(...) primeira Constituição brasileira que começa com os capítulos dedicados aos direitos e garantias para somente depois tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados à condição de cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo intocável do texto constitucional (p. 35).

A Constituição trouxe grande efervescência para a produção de normas relacionadas aos direitos humanos. Para Piovesan (2006), é possível afirmar que boa parte das normas de proteção aos direitos civis e políticos foi criada após a Constituição de 1988. A partir dela, vieram outras conquistas para as mulheres brasileiras, com a ratificação de tratados internacionais e a elaboração de leis, com destaque para as reformulações no Código Civil e a legislação sobre cotas que garante o mínimo de 30% e o máximo de 70% para as candidaturas de mulheres e homens. Tal legislação, contudo, é apenas simbólica, pois não há sanções ou obrigatoriedade para o cumprimento da lei.

No âmbito dos direitos civis, as dificuldades enfrentadas pela mulher brasileira são bastante evidentes. Conforme Barsted (2001), até 1962 a mulher casada era vista como relativamente incapaz, pois precisava da autorização do marido para exercer diversos direitos, como o de trabalhar. Até 1988, as mulheres casadas foram vistas como colaboradoras do marido, sendo delegado a eles o comando da sociedade conjugal. A entrada da mulher em diversos setores do mercado de trabalho, por exemplo, era proibida alegando-se o princípio da “proteção”.

Em geral, elas recebem os menores salários e são protagonistas da feminização da pobreza. Há forte discriminação contra as mulheres em diversas áreas, entre elas no mercado de trabalho. Ressalta-se que os homens têm em média salários 42% maiores do que o das mulheres (PIOVESAN, 2006). Os salários menores são agravados entre as mulheres negras. Há, ainda, a dupla jornada, algo que exige não apenas que a mulher seja ótima trabalhadora, mas também uma dona-de-casa exemplar; deficiências nas políticas sociais, o que impede o

acesso aos serviços de apoio familiar, como creches e outros instrumentos de proteção social; chances diminuídas de ingressar ou capacitar-se profissionalmente nas áreas consideradas tipicamente masculinas; e, por fim, a falta de voz nos espaços de poder.

Após a Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a incluir em suas constituições e leis preceitos que repudiam a violência contra as mulheres, com foco especial de combate à violência doméstica. Em 1994, o Estado brasileiro ratificou plenamente a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, por meio do Decreto Legislativo nº 26, de 23 de junho de 1994. Outro exemplo positivo é a *Convenção de Belém do Pará*, que foi tornada lei interna, a partir do Decreto Legislativo nº 107, de 1º de setembro de 1995. Outros avanços vieram depois disso. A Lei n. 8.930/94 passou a listar o estupro entre os crimes hediondos, que são definidos como inafiançáveis; já a Lei nº 9.029/95 definiu como crime a exigência de um teste de esterilização ou de gravidez para admissão ou continuidade no emprego; em 1996, a Lei nº 9.281 aumentou as penas para os delitos de estupro e atentado violento ao pudor; e a Lei nº 9.455/97, que considerou entre os crimes de tortura a violência psicológica. Houve ainda mais conquistas significativas no âmbito da legislação, como a Lei nº 10.224/2001, que realizou a alteração do Código Penal sobre o assédio sexual, definindo-o como crime. Foi em 2004 que a Lei nº 10.886 definiu a violência doméstica como crime, passando a alterar o Artigo 129 do Código Penal, que menciona a lesão corporal. Em 2005, houve alteração de artigos do Código Penal pela Lei nº 11.106, uma vez que eram artigos com questões discriminatórias. O adultério, que era utilizado contra as mulheres, deixou de ser visto como crime, o que trouxe a revogação do Artigo 240 do Código Penal. Apesar das significativas alterações realizadas em outros artigos do Código Penal, Barsted (2006) explica que questões importantes como a descriminalização do aborto não foram consideradas. Com o Novo Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que passou a vigorar em 11 de janeiro de 2003 – foi possível caminhar contra o legado discriminatório existente no Código de 1916 e adequar o país aos parâmetros constitucionais e internacionais voltados para a equidade de gênero.

O novo texto trouxe conquistas fundamentais para os direitos civis da mulher. Normas discriminatórias antes aceitas, como a chefia do homem na sociedade conjugal e o destaque do marido na administração dos bens, bem como a anulação do casamento pelo homem, caso a mulher tivesse sido deflorada – ou deserdada na casa paterna por sua desonestidade – foram eliminadas. Em contraponto, o Novo Código trouxe a direção conjugal com o poder familiar compartilhados; a permissão de o homem adotar o sobrenome da mulher e a guarda dos filhos para o cônjuge que tenha condições mais efetivas de garanti-la.

Por outro lado, para Pimentel (2003), o Novo Código Civil ainda traz conceitos e valores anacrônicos. Um exemplo claro pode ser encontrado no artigo 1.573, VI, que especifica e classifica a “conduta desonrosa” como plausível de uma separação por qualquer um dos cônjuges. Há que se ressaltar, porém, que as expressões ligadas à honra e à honestidade são simbolicamente mais pejorativas e discriminatórias em relação à sexualidade feminina.

O caminho da igualdade política entre homens e mulheres em todo o mundo ainda é cercado por muitas dificuldades. No Brasil, o cenário não é diferente. Apesar de um crescimento significativo desde 1990, a participação das mulheres na política brasileira ocupa um dos mais baixos patamares entre os países do mundo ocidental. Mesmo representando mais de 50% do eleitorado brasileiro, elas ainda são minoria em arenas como o Congresso Nacional, governos estaduais e prefeituras. Um dado positivo pode ser constatado com o fato de que as candidaturas das mulheres na Câmara dos Deputados saltaram de 6,15%, em 1994, para 12,66%, em 2006, segundo levantamento realizado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). O número de eleitas, por sua vez, saltou de 6,24%, em 1994, para 8,77%, em 2006<sup>1</sup>. O número de deputadas eleitas na Câmara Federal não foi alterado em 2010, embora tenha aumentado de 2006 para 2010 nas Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital: 123 foram eleitas em 2006, sendo 14 a menos que em 2010 (MAIS MULHERES NO PODER, 2010).

As mudanças culturais ocorridas no século XX foram decisivas para o crescimento do interesse e da participação feminina na política. Para Camurça (2007), se a participação das mulheres for pensada considerando apenas os espaços da política formal, ela é pequena. Dessa forma, é fundamental democratizar o Estado. Além da igualdade política, condição fundamental para que a situação de desigualdade estrutural de gênero se modifique, soma-se ainda a singularidade da mulher na política (AVELAR, 1996). Rodrigues (2004) acrescenta que, sem a participação política das mulheres nos espaços de poder e com a ausência da implementação de políticas públicas que considerem uma perspectiva de gênero, não se pode construir uma sociedade que seja democrática e igualitária.

Embora as mulheres brasileiras tenham alcançado muitas vitórias nas décadas de 80 e 90 do século XX, ainda é preciso avançar muito no que se refere à igualdade de gênero no novo século. A partir do resgate da cidadania proporcionado pela Constituição de 1988 para diversas parcelas da população, entre elas as mulheres, deu-se início a uma nova fase na

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.cfemea.org.br/temasedados/temasedados.asp?IDArea=6&Tipo=Dados+Estat%EDsticos>>. Acesso em 10 out. 2010.

história das mulheres no Brasil, o que modificou o cotidiano vivenciado por elas nas esferas pública e privada. Nesse novo cenário existente a partir da Constituição de 1988 foram proporcionadas condições mais propícias para o surgimento de atores que trabalham na defesa dos direitos da mulher, na *accountability* e na *advocacy*, como, por exemplo, as organizações não-governamentais.

### 3.3 O associativismo e as organizações não-governamentais

Hoje, há mais de 338 mil organizações não-governamentais no Brasil, divididas em cinco categorias: 1) Privadas, que não integram o aparelho do Estado; 2) Que não distribuem eventuais excedentes; 3) Que são voluntárias; 4) Que possuem capacidade de autogestão; e, 5) Que são institucionalizadas<sup>2</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Apesar deste grande número, muitas não realizam o trabalho a que se propuseram, seja pela ausência de recursos financeiros ou porque não conseguiram “sair do papel”.

O termo “ONG” surgiu após a Segunda Guerra Mundial, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Na época, as organizações internacionais que trabalhavam com a ONU, como a Cruz Vermelha, receberam a denominação de organizações não-governamentais. A mesma expressão começou a ser utilizada pelas organizações da sociedade civil a partir de 1980. Mesmo com o controle da ditadura militar e suas restrições em relação à liberdade de expressão e de associação, existia algum espaço para mobilização e debate na sociedade brasileira (CICONELLO, 2008). Historicamente, o associativismo começou a crescer consideravelmente em meados da década de 60, com destaque especial para ações realizadas pelas pastorais ligadas à Igreja Católica. Grande parte dos dirigentes das organizações não-governamentais criadas nas décadas de 1970 e 1980 surgiu dessas associações, que tiveram grande influência nas lutas contra a ditadura militar iniciada em 1964 (FERRAREZI, 2002). Com o objetivo de defender os direitos dos cidadãos, promover o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades, as ONGs construíram uma nova dimensão na vida associativa brasileira, organizando-se em torno da pauta dos direitos

---

<sup>2</sup> A pesquisa, que identifica a quantidade de ONGs no Brasil, desenvolvida a partir da parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), traz à tona a tendência e a força da sociedade civil unida a favor de uma nova realidade para o país, reflexo da democracia brasileira.

humanos, econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, [200?]). As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) foram fundamentais para o fortalecimento, a autonomia e a organização dos grupos e setores populares. A estimativa é de que no início dos anos 1980, cerca de 80 mil comunidades existiam no Brasil, com o envolvimento de aproximadamente dois milhões de pessoas (VIOLA; MAINWARING, 1987 apud CICONELLO, 2004). Há que se considerar que, apesar da Igreja Católica ter tido influência significativa na origem de organizações civis, hoje em dia, ela se opõe a algumas pautas das organizações de defesa de direitos, como a descriminalização e legalização do aborto, e heterodoxia sexual (CICONELLO, 2004).

Dessa forma, a edificação do termo ONG no Brasil refere-se às organizações que foram constituídas principalmente nas décadas de 1970, 1980 e 1990, com foco principal na defesa de direitos e na promoção do desenvolvimento sustentável. Para Scherer-Warren (2004, p. 24 apud CICONELLO, 2004), tais ONGs também podem ser chamadas de “tipo histórico” ou “associativismo a serviço do movimento popular”. Ciconello (2004) aponta ainda que a prática política das organizações ligadas à ABONG pode ser explicada por meio de um tripé que alia: “o trabalho educativo na perspectiva de formação política e mobilização social; a produção e socialização de conhecimentos e práticas; e a atuação sobre o Estado, especialmente visando influenciar as políticas públicas e exercer o controle social” (CICONELLO, 2004, p. 7).

Após a redemocratização do país e a partir da mudança de foco das agências estrangeiras, as ONGs voltaram-se para o Estado, de forma a garantir tanto a sua sobrevivência quanto promover maior impacto sobre as políticas sociais pelas quais atuam (KOSLINSKI, 2007). A história de crescimento e fortalecimento das ONGs em todo o Brasil, nas mais diversas áreas, também foi construída com o apoio do movimento feminista institucionalizado. Embora essa institucionalização tenha permitido um caminho de planejamento e implementação de projetos para as necessidades das mulheres, há críticas severas quanto à institucionalização do movimento, uma vez que assumir compromissos com órgãos financiadores, bem como uma estrutura funcional hierárquica, levaria essas ONGs a menos ativismo e mais profissionalismo (NOVELLINO, 2006).

As ONGs conquistaram grande visibilidade na década de 90. Estudos acadêmicos e o jornalismo passaram a tentar compreender o que seriam as ONGs, seus objetivos e atribuições. Teixeira (2002) diz que há três setores de interface com as ONGs, que são as agências de financiamento internacional, os movimentos sociais e o Estado. Para Teixeira

(2002), entre esses setores é mais importante ater-se às relações com o Estado e o conjunto da sociedade, devido ao duplo movimento, tanto da sociedade em direção ao Estado e vice-versa.

A interlocução entre Estado e sociedade civil foi incrementada e os espaços ampliados. Algumas organizações da sociedade civil, por exemplo, aumentaram a qualificação e o nível de profissionalismo. Formaram-se redes nacionais e internacionais de ONGs em torno de variados temas. De fato, foi a Rio 92 – Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, que ocorreu no Rio de Janeiro, o grande marco para a popularização do termo ONG no Brasil (TEIXEIRA, 2002).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) estabeleceu pontes com setores da sociedade civil e as ONGS passaram a ser vistas de forma positiva e parceira. Na época de seu governo, Fernando Henrique Cardoso fez uma declaração, considerada polêmica, afirmando que as ONGs eram organizações *neogovernamentais*, deixando subentendido que elas seriam parte do governo. Foi no seu governo que foi aprovada a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sancionada em 23 de março de 1999. A lei passou a qualificar pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e a disciplinar parcerias com recursos públicos. A lei foi uma cobrança das próprias ONGs, que pediram uma legislação mais rígida, de forma que instituições não idôneas se beneficiassem do título de “sem fins lucrativos”. Teixeira (2002) explica que a regulamentação das parcerias com o governo passou a tornar-se fundamental, a partir da escassez de recursos vindos da cooperação internacional.

Tal cenário contribuiu para o aumento da profissionalização dos integrantes das ONGs, que antes se reconheciam e eram reconhecidos como integrantes voluntários de movimentos sociais. As ONGs e seus trabalhadores passaram a ser remunerados, reformulando a visão das ONGs. “(...) A maior parte das organizações estabelece algum tipo de relação com o Estado, seja mais formal, envolvendo até repasse de recursos, seja mais informal, na tentativa de controle ou de acompanhamento sobre os atos dos governos”. (TEIXEIRA, 2002, p. 109):

(...) Nós temos que entender que no mundo moderno não existe apenas Estado e empresa, existem trabalhadores organizados, sindicatos e existe uma imensa massa não organizada, e existem muitas formas de organização que não são nem sindicato, nem empresa, nem burocracia estatal. Tudo isso tem que ser mobilizado em conjunto... Nos alvares do novo milênio nós estamos assistindo à formação de novos tipos de sociedade que não estão baseados, apenas, na oposição entre setores privados organizados, trabalhadores e empresários, nem desses com o Estado.

Nós estamos assistindo à formação do que se costuma chamar de terceiro setor: formas de associação, formas de sociabilidade que não se restringem à dicotomia clássica entre Estado e sociedade civil, à antiga. É a sociedade civil à

moderna, ou seja, não contando apenas os setores produtores da sociedade civil. São novas formas de sociabilidade. Isso é muito importante; por que? Porque sublinha a característica do mundo que está por nascer ou que já está nascendo, e que é um mundo no qual não podemos limitar a nossa visão àquilo que, embora fundamental, não esgota o universo das possibilidades. A que me refiro? A duas ordens de fatores: por um lado, este mundo não pode desconhecer nem se limitar ao mercado. Quem não reconhecer a importância do mercado e da racionalização que o mercado introduz não entende o mundo contemporâneo.

Mas quem imaginar que, porque existe o mercado e porque o mercado é “racional”, progressivamente a racionalidade se estenderá ao conjunto da sociedade, também não entende o mundo moderno, porque o mercado é insuficiente e, muitas vezes, ele é inadequado para alocação de certos recursos. E muitas vezes concentra a renda ao invés de a distribuir. Aliás, a sua tendência é mais de concentrar do que de distribuir renda.

Portanto, ao reconhecer o mercado como um dos princípios de organização do mundo contemporâneo, não se pode transformar o mercado num valor a partir do qual se organiza o mundo, porque o mundo não pode ser organizado pelo mercado. O mesmo se diga com relação ao Estado. Embora seja absolutamente cego imaginar uma sociedade moderna sem Estado, também é cego imaginar que corresponderá ao Estado a organização da produção e também o monopólio da alocação de recursos produzidos, e que a distribuição, portanto, seja limitada ao Estado. Quem imaginar que o Estado vai suprir as lacunas existentes nesta matéria, também está tão equivocado quanto aqueles que imaginarem que o mercado é suficiente para definir as regras de organização da sociedade contemporânea. Nem o Estado é suficiente, nem o mercado. Ambos são, entretanto, partes que compõem o mundo contemporâneo.

O que há de novo agora é, precisamente, o terceiro setor. O que há de novo... é que existem formas dinâmicas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado. E que são energias novas, que são cada vez mais incorporadas à fisionomia das sociedades contemporâneas. É disso que se trata, é de organizar, criar instrumentos e arenas que possibilitem de uma maneira mais adequada a canalização dessas energias novas da sociedade (Fernando Henrique Cardoso. Discurso na cerimônia de sanção da lei do voluntariado. Palácio do Planalto, 18 de fevereiro de 1998; com revisão de FRANCO, 1999).

Na opinião de Pinto (2006), as ONGs têm ocupado um espaço na arena pública que mudou o patamar das discussões da agenda pública. Uma das conseqüências geradas a partir desse maior espaço dado às ONGS é o papel de interlocutoras que elas alcançam entre representantes e representados. Quando a sociedade atua como “parceira” do Estado, há uma ampliação da capacidade que ela tem de intervir no governo, aumentando os recursos e melhorando a sustentabilidade de programas e projetos. Nos momentos de recuo do Estado, é a sociedade organizada que proporciona o atendimento público aos “mais necessitados” (TATAGIBA, 2006). Nos últimos anos, grupos e entidades feministas têm considerado o espaço de formulação de políticas públicas para a superação das desigualdades de gênero uma importante arena para a garantia de direitos (FARAH, 2004). O chamado feminismo institucional é caracterizado pela atuação das ativistas em diversas ONGs. Com essa nova configuração, a partir dos anos 90, as atividades de educação popular e mobilização para o empoderamento de mulheres pobres e trabalhadoras se voltam para atividades focalizadas em

políticas de profissionalização e capacitação técnica (ALVAREZ, 1998 apud NOVELLINO, 2006).

Franco (1999) estabelece uma classificação sobre o terceiro setor.

(...) as entidades beneficentes e assistenciais, as entidades culturais, científicas e educacionais; as entidades recreativas e esportivas; as fundações privadas (inclusive as empresariais) e as organizações não-governamentais. Incluem-se também no Terceiro Setor as entidades beneficentes, assistenciais, culturais, científicas, educacionais, recreativas e esportivas vinculadas a religiões, igrejas ou assemelhadas (seitas, sociedades, congregações, irmandades ou ordens de caráter filosófico ou teosófico – como as maçonarias, as teosofias, as rosa-cruzes etc.). Incluem-se ainda no Terceiro Setor as organizações de caráter corporativo e as entidades representativas patronais e profissionais (como os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais de empregados e de empregadores, as associações de classe e de categoria profissional estabelecidas por base territorial, por unidade produtiva ou por ramo de atividade). Da mesma forma, incluem-se no Terceiro Setor as associações de benefício mútuo (caixas, fundos) ou de defesa de interesses setoriais não-difusos (como associação de mutuários, de moradores, de usuários de determinados serviços, de consumidores de determinados produtos etc.). Incluem-se igualmente, aquelas organizações de defesa ou promoção de interesses e direitos gerais difusos e comuns (como as associações de defesa dos direitos dos consumidores, os grupos que lutam pelo respeito aos direitos humanos etc.). Fazem parte também do Terceiro Setor todas as associações voluntárias estruturadas da forma de redes, articulações e movimentos sociais, que lutam por objetivos de inclusão social e de cidadania no seu sentido mais amplo. Por último, embora possa parecer estranho e inusitado, incluem-se no Terceiro Setor as organizações religiosas e assemelhadas e as organizações políticas de caráter partidário (FRANCO, 1999, p. 283-284).

Para Franco (1999), há algumas características em comum a toda a variedade de organizações: 1) Elas localizam-se fora da estrutura formal do Estado; 2) Não possuem fins lucrativos; 3) Constituem-se por grupos de cidadãos; 4) Possuem adesão não-compulsória; e 5) Realizam a produção de bens/serviços coletivos.

Lavalle; Houtzager; Castello (2006) argumentam que a sociedade civil e a sua participação destacam-se enquanto elementos fundamentais em agendas variadas de reforma da democracia, bem como transparência e controle social das políticas públicas (*accountability*), além do fortalecimento da capacidade de agir e participar na gestão pública que a sociedade adquire:

(...) a representação exercida por atores da sociedade civil é coletiva e ocorre através de um conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades, diferindo da representação de interesses pessoais ou de indivíduos, própria da democracia liberal, sem corresponder, no extremo oposto, com a representação de interesses pessoais ou de indivíduos, própria da democracia liberal (...) (2006, p. 85).

Para Buarque; Vainsencher (2001), as ONGs feministas, enquanto entidades políticas que detêm a capacidade técnica e de negociação têm contribuído significativamente para a

promoção de mudanças fundamentais na relação do Estado com a sociedade civil. Seu papel é, também, o da diferenciação democrática, com outras instâncias de participação e de voz, concomitantemente à democracia representativa.

### 3.3.1 Terceiro Setor X ONGs: esclarecendo conceitos

A expansão das ONGs e das redes foi fato decisivo para o surgimento de uma variedade de instituições com ações sociais, o terceiro setor, que “busca atuar e se firmar por meio de variadas ações propositivas e afirmativas, tendendo a se estruturar como empresas denominadas cidadãs, por serem sem fins lucrativos” (MATOS, 2005, p. 39). Justamente por serem conceitos ainda em processo de construção, os termos “ONG” e “terceiro setor” acabam se confundindo e sendo utilizados com ambigüidades em muitos casos e até mesmo como sinônimos. Deve-se considerar o terceiro setor como uma categoria que não é neutra e com origem norte-americana (*third sector*). A expressão “terceiro setor” tem um uso múltiplo e diferenciado.

Fernandes (1994, p. 33, 65, 129 apud MATOS, 2005, p. 40) reconhece quatro segmentos do terceiro setor, que são:

(...) formas tradicionais de ajuda mútua (creche, asilos, hospitais); movimentos sociais e das associações civis (que lutam por uma determinada causa, assumindo um caráter reivindicatório ou contestatório junto à sociedade e ao Estado); organizações não-governamentais; e filantropia empresarial (das empresas, ou organismos por ela financiados, que apóiam a execução de projetos sociais, sem preocupação com a lucratividade).

As ONGs são diferentes do terceiro setor porque trouxeram para si questões como justiça social e cidadania global (VALDERRAMA; COSCIO, 1998, p. 41 apud MATOS, 2005, p. 41). Matos (2005) acrescenta que, em geral, o terceiro setor acaba por desenvolver relações contraditórias com os movimentos sociais e as ONGs, por não acompanhar determinadas referências de politização e de busca dos direitos políticos, sociais, culturais e cidadãos. A integração do terceiro setor ocorre de forma mais integrada ao neoliberalismo e de forma contrária às ideologias. Enquanto o crescimento das ONGs e redes tem sido visto como questão mundial, o terceiro setor é encarado com um setor novo na economia.

A prática denominada *advocacy* envolve alguns riscos e perigos, conforme nos aponta Matos (2005, p. 82):

(...) o trabalho de promoção e defesa implica decidir sobre alianças, quando procurar aliados (governos, partidos, agências internacionais ou instituições financeiras), e também situar ou identificar possíveis aliados. Deve-se interrogar sobre como se pode aprová-los, sem ter que fazer grandes concessões.

Quanto à *advocacy*, Matos (2005) recomenda que as ONGs busquem estratégias diferenciadas, como o treinamento dos profissionais que trabalharão nessa área e o apoio da sociedade nas ações realizadas.

As ONGs vêm enfrentando a escassez de recursos desde a década de 1990, devido à profissionalização das ações e ao seu crescimento quantitativo. O redirecionamento dos financiamentos das agências internacionais para outros países (dadas as mudanças no cenário internacional, como a queda do muro de Berlim e o próprio desenvolvimento do Brasil) ampliou ainda mais as dificuldades financeiras sofridas pelas ONGs. Somaram-se a isso os cortes nacionais em busca da estabilização monetária, trazendo um alerta sobre o risco de se manterem com tais tipos de recursos. Entre as soluções encontradas pelas ONGs está a procura pela autonomia financeira, por meio de doações, cursos, palestras e campanhas para arrecadar fundos. Por outro lado, aumentaram as possibilidades de parceria com o Estado, com recursos governamentais:

(...) as ONGs e as redes de gênero vêm possibilitando uma maior circularidade das mulheres, ampliando a formulação de referências e análises, a construção e a reorientação de propostas, a formulação de demandas e políticas, a negociação, a implantação, a assessoria ou a implementação de ações, a avaliação de resultados/impasses e limites, na busca de uma sinergia articuladora de desenvolvimento, democratização, bem-estar social e direitos contidos nas políticas públicas (MATOS, 2005, p. 104).

### **3.4 Criação e consolidação das ONGs feministas**

As ONGs feministas emergiram do mesmo modo que a maioria das ONGs no Brasil, durante a ditadura militar, na luta pela democracia e contra a exclusão social. De modo geral, ao tempo em que trazem à tona a discussão sobre gênero e questões sobre raça e classe, englobam ações de promoção da igualdade, realizam estudos e pesquisas, promovem campanhas e propostas de políticas governamentais e acompanham os trabalhos realizados pelo Estado na área de gênero (SOARES, 1998).

Na medida em que as desigualdades e a opressão cresceram, as ONGs diversificaram suas ações. Nesse âmbito, o destaque fica por conta das ações realizadas pelos movimentos

ambientalistas, de mulheres, de direitos humanos e de trabalhadores (CEPAL, 2001 apud MATOS, 2005). A criação e crescimento das ONGs devem ser processos vistos como um acontecimento social e histórico, ao transformarem-se em intermediárias entre instituições globais e organizações de base, colaborando para conexões internacionais. Cada ONG está envolvida em distintas trajetórias, propostas e projetos (MATOS, 2005).

Bebbington (2002 apud MATOS, 2005) considera que o ideal é que as ONGs sejam analisadas nos aspectos organizacionais e enquanto redes sociais. O estabelecimento de redes, com a finalidade de otimizar forças, enfrentar desafios e ampliar o diálogo tem se tornado ação comum nas ONGs. É por meio do trabalho em rede que elas podem resolver problemas financeiros, conquistar resultados e influenciar as decisões nas instâncias de poder (MATOS, 2005).

A criação e expansão dessas redes, conforme explica Matos (2005), na década de 1970, viabilizou, por exemplo, com diversos grupos e setores da igreja, programas de educação de adultos. A diversificação dessas redes por temas e por sub-redes foi o pontapé para o crescimento das articulações no âmbito internacional, aproximando as entidades entre si, e colaborando, por exemplo, com a criação da ABONG. A partir daí, houve um cenário mais propício para novas experiências, criação e difusão das redes.

(...) a expansão das redes se acentuou e elas se diversificaram tanto em termos de agentes, quanto de projetos e propostas. Em algumas situações isso ocorreu de forma mais planejada; em outras, a aproximação foi menos intencional ou até casual, mas houve a sedimentação de novos padrões de legitimidade e formas de consolidação. É indispensável lembrar também o papel da difusão do uso da internet e da mídia eletrônica, que em muito auxiliou na construção de redes de comunicação (MATOS, 2005, p. 34).

As possibilidades de transformação social, considerando as novas formas de organização, trouxeram resultados diferenciados, baseados em ações sociais coletivas. Com ações focadas nas relações identitárias (por exemplo, gênero e meio ambiente), na década de 1990, ampliaram-se as articulações e trocas a partir de uma política da diferença. A autonomia identitária possibilitou, como detalha Matos (2005, p. 35), a formação de “parcerias interorganizacionais ou inter-redes, permitindo a emergência de ações do tipo feminismo popular, ecologia dos pobres, movimento de mulheres negras ou agricultoras, entre muitas outras”.

O avanço dos movimentos sociais pode ocorrer com foco na “solidariedade local e planetária”, o que traria fortalecimento político e troca de experiências entre relações locais e globais. As formas dessas ONGs se relacionarem com a sociedade também mudou após o

crescimento das redes, ao adquirir atuação mais organizada e interativa, criando uma rede entre ONGs, bases, Estados, agências de cooperação e empresas (MATOS, 2005).

Motta (1991 apud MATOS, 2005) alerta que, apesar das mudanças positivas, práticas e políticas causadas pelas ações das redes, também há aspectos negativos, como os confrontos em relação às mudanças e as resistências e bloqueios criados quando as alterações propostas irão desagradar algum grupo de poder. Dado o fato de que essas redes envolvem uma variedade de atores, como ONGs, associações comunitárias, sindicatos e fundações empresariais, os desafios impostos em tal estrutura passam a ser delicados.

Lentamente, tem sido construído no Brasil um novo tecido social onde desponta uma nova cultura política, ao lado das antigas formas de representação política integradoras, assistenciais e/ou clientelistas, que, infelizmente, ainda são hegemônicas. Inaugura-se uma nova era de fazer política na gerência dos negócios públicos, à medida que surgem, a partir de novas formas de representação política popular, novas formas de representação política popular, exemplos da nova era da participação, agora ativa e institucionalizada. E tudo isso ocorre nos marcos de um cenário de profunda crise econômica... onde se destacam as lutas e tensões entre velhos e novos atores sociais, em busca de espaços na arena sociopolítica existente (GOHN, 1990, p. 90 apud MATOS, 2005, p. 38).

No próximo capítulo, será apresentada a história de exclusão vivida por tantos anos por mulheres brasileiras, o sufrágio e o feminismo nos períodos da ditadura até a redemocratização, chegando, por fim, ao surgimento das organizações não-governamentais feministas.

## **4 O MOVIMENTO FEMINISTA E DE MULHERES: DISCUTINDO O MITO DA IGUALDADE**

### **4.1 Uma história de exclusão**

A posição de inferioridade ocupada pelas mulheres é antiga. Na Grécia, por exemplo, eram dados às mulheres papéis semelhantes aos dos escravos, como os trabalhos manuais, jamais atribuídos ao homem livre. A liberdade em Atenas implicava ser homem, ateniense (portanto, não estrangeiro) e ser livre. À mulher era delegada a função de procriar, amamentar e criar filhos, realizar os trabalhos manuais e os trabalhos pesados de extração de materiais e trabalho agrícola. As atividades consideradas mais nobres, como a filosofia, a política e as artes, ficavam com os homens (ALVES; PITANGUY, 1985).

Pesquisando a história da esquerda na Europa, entre 1850 e 2000, Eley (2005) procurou analisar a relação da esquerda com as novas questões de gênero. Eley discute o movimento feminista dos anos 1970 a partir de uma perspectiva contrária à misoginia da esquerda. As mulheres, nessa época, organizaram-se fortemente, questionando as reais prioridades da esquerda. Mesmo que as reivindicações dessas mulheres fossem desprezadas, elas avançavam nas demandas pelos direitos das mulheres. Depois de muitas décadas, optaram por constituir suas próprias organizações. Elas passaram por campanhas internacionalistas e pelos movimentos estudantis, até chegarem ao Movimento de Libertação.

O primeiro Congresso Nacional de Liberação Feminina foi realizado no Ruskin College, em Oxford, em 27 de fevereiro de 1970, com a participação de 500 mulheres, 60 crianças e 40 homens. O Congresso reuniu participantes de várias localidades: Londres, Coventry, Birmingham, Nottingham, Sheffield, Leeds, Bristol, Comitê Nacional de Ação Conjunta pela Igualdade de Direitos para Mulheres, entre outras. Foram resultados do evento o Comitê Coordenador Nacional da Mulher e as Quatro Exigências do Movimento de Liberação da Mulher, além de igualdade de remuneração, educação e oportunidades; creches 24 horas; liberdade de contracepção; e aborto quando necessário (ELEY, 2005).

A Lei do Aborto de 1967 configurou-se como a campanha nacional mais importante para o feminismo britânico, além dos protestos contra o progresso lento e desigual das mulheres nos sindicatos. Houve uma campanha longa após a greve por salários iguais na Ford, que objetivava sindicalizar as faxineiras que trabalhavam à noite nos escritórios em

Londres. Os direitos das mulheres foram defendidos, depois disso, no Conselho Nacional pelas Liberdades Civis no TUC [Congresso Sindical], em fevereiro de 1974, com 550 delegados de sindicatos e do Movimento de Liberação Feminina. O grande destaque do Movimento de Liberação Feminina foi o Grupo de Conscientização, que contava com a participação de 30 a 50 pessoas nas reuniões semanais, nas quais também eram promovidas outras ações, como grupos para a saúde feminina, campanhas educativas, Campanha Nacional do Aborto e aulas de alfabetização para mulheres. As feministas também atuaram em outros ambientes, como reuniões de campanhas nacionais, ações para a proteção da mulher e eventos relacionados às mulheres e ao socialismo. No campo da luta da violência contra a mulher, o destaque fica por conta da campanha Mulher Contra a Violência Contra Mulheres (WAVAW). A campanha trouxe um novo campo para as feministas, chegando a ligar-se, inclusive ao movimento pacifista renovado. Cerca de 100 mil mulheres se uniram às marchas contra a violência sexual, em 1976, na Itália, com o movimento “Recuperar a Noite”, contribuindo para o início das primeiras marchas algum tempo depois na Alemanha Ocidental (ELEY, 2005).

#### **4.2 O movimento feminista no Brasil**

Falar de feminismo não é falar sobre guerra de sexos, ou reduzir a questão a um simples conflito entre Adão e Eva. Toscano; Goldenberg (1992) trazem dois fatos importantes para a consideração do feminismo enquanto um fato social. O primeiro refere-se à quantidade de atores envolvidos e a influência deles nas relações sociais; o segundo são as mudanças nas relações interpessoais a partir da ação desses atores. Diferentemente das guerras e biografias pessoais, o feminismo não tem datas que podem ser identificadas facilmente. O movimento feminista, tal como uma ação organizada e coletiva surge, primeiramente, a partir do século XVIII, na história da Europa Ocidental, com a corrida industrial e a Revolução Francesa.

Nos primórdios da Revolução Francesa, algumas mulheres passaram a se organizar na luta pelo direito à cidadania, e a própria existência para além dos limites da própria casa, local onde elas podiam ter algum tipo de reconhecimento enquanto esposas e mães. Tudo o que havia fora do ambiente familiar era a vida religiosa; fora dela, eram prostitutas, bruxas, etc. A partir da segunda metade do século XIX e das primeiras décadas do século XX, as mulheres deixaram de lado as lutas dispersas para organizar redes pelos direitos de voto e de

eleição. A Europa e os Estados Unidos, então, passaram a vivenciar com destaque o movimento sufragista, que chegou ao Brasil com o mesmo foco – a luta das mulheres pelos direitos políticos (PINTO, 2003).

Com as transformações sociais ocorridas nos anos 1980 e 1990 no Brasil, profundas mudanças ocorreram nos movimentos feministas brasileiros. Muitas dessas feministas começaram a se organizar em organizações não-governamentais, algumas das quais passaram a trabalhar a violência contra a mulher com amplo destaque. As etapas do feminismo foram chamadas de “ondas”. A “primeira onda” veio com o momento sufragista, quando as mulheres batalharam para a conquista do direito ao voto e à participação enquanto candidatas políticas. Outro grande trabalho, “a segunda onda”, veio com o movimento de libertação, quando as feministas passam a lutar contra a discriminação, o direito sobre o próprio corpo, direitos trabalhistas e relações de gênero, inclusive no enfrentamento à violência doméstica (NOVELLINO, 2006). Na “terceira onda”, conforme Novellino (2006), deu-se ênfase às diferenças entre as mulheres, como as de classe, raça, etnia, etc.

Para Pinto (2003), é possível identificar diferentes vertentes no movimento feminista, das quais três são claras. A primeira dessas vertentes é a liderada por Bertha Lutz, cujo foco prioritário foi a mulher enquanto sujeito portador de direitos políticos. A segunda é a que poderia ser definida como “feminismo difuso”, com manifestações da imprensa feminina alternativa. A terceira vertente se manifestou com o movimento anarquista e, posteriormente, no Partido Comunista.

Já Novellino (2006) categoriza o movimento feminista brasileiro em cinco momentos:

- a) Feminismo cívico: Fase do movimento feminista na qual as mulheres lutaram para serem consideradas cidadãs, com direito a votar, a serem votadas e a exercer cargos públicos.
- b) Feminismo populista: Momento em que as feministas assumem as reivindicações das mulheres de classes sociais com menor poder aquisitivo, com a finalidade de trazê-las para o movimento feminista ou organizações políticas.
- c) Feminismo revolucionário: As mulheres passam a privilegiar necessidades diferenciadas, como o direito ao prazer e ao seu próprio corpo.
- d) Feminismo acadêmico: Associação do feminismo revolucionário e o institucional.
- e) Feminismo institucional: As ativistas do movimento feminista se organizam em ONGs. As ONGs passam a se profissionalizar.

Nas últimas décadas, os movimentos feministas e as ONGs feministas passaram a aproximar-se consideravelmente, de forma a buscarem juntos superar as desigualdades de gênero, raça e classe social (NOVELLINO, 2006).

As terminologias utilizadas para definir as fases do feminismo são várias e, aqui, optou-se por apontar os principais acontecimentos históricos, segundo o pensamento de cada autor.

#### **4.2.1 Sufrágio no Brasil**

O início do movimento feminista brasileiro foi no século XIX, a partir da luta das mulheres pelo direito ao voto em diversos países no mundo. O Brasil, a exemplo da Europa e dos EUA, também enfrentou dificuldades para que as mulheres fossem consideradas detentoras de direitos, mesmo que no final desse mesmo século já fossem uma considerável parcela dos trabalhadores das indústrias (NOVELLINO, 2006). O voto para as mulheres era uma questão tão importante que chegou a ser discutida na própria Constituinte republicana de 1891, tendo como defensores os depois presidentes da República, Nilo Peçanha, Epitácio Pessoa e Hermes da Fonseca. Mesmo que o projeto não tenha sido aprovado, a Constituição, que durou mais de 40 anos, não proibia explicitamente que as mulheres votassem, pelo simples fato de que a mulher não existia para os constituintes enquanto alguém com direitos. A Constituição dizia que eram considerados cidadãos os brasileiros que haviam nascido no Brasil, e eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, ou seja, como o termo “cidadão” na época englobava apenas os homens, elas não eram sequer mencionadas (PINTO, 2003).

Em 1910, fase chamada de feminismo cívico (NOVELLINO, 2006), devido às insatisfações das mulheres pelos seus direitos políticos, as feministas fundaram o Partido Republicano Feminino (PRF). Nove anos depois, no Rio de Janeiro, Bertha Lutz, após chegar de Paris, e Maria Lacerda de Moura, professora e escritora, criaram a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher (LEIM), um grupo que lutava pelo voto feminino e pela emancipação intelectual das mulheres. Houve, porém, um problema que fez com que Maria Lacerda Moura deixasse o grupo, sob o argumento de que o grupo de Lutz beneficiaria poucas mulheres. Para Moura, o homem era uma figura opressora do capitalismo, que apenas explorava a força de trabalho feminina. Na concepção de Pinto (2003, p.10), essas duas tendências do movimento feminista brasileiro são o “feminismo bem comportado” (liderado

por Bertha Lutz) e o feminismo “mal comportado” (de Maria Lacerda de Moura). Novellino (2006) avalia que tal diferença está intrinsecamente relacionada às classes sociais das feministas. Enquanto as chamadas “bem comportadas”, as feministas cívicas, ocupavam-se das preocupações de mulheres de classes média e alta (direitos políticos), as “mal comportadas” tinham preocupação maior com os direitos das trabalhadoras das classes baixas, que não apenas possuíam horários prolongados de trabalho como também sofriam com o assédio de chefes e patrões. As chamadas “bem comportadas” foram as feministas cívicas.

Houve posteriormente uma mudança no nome da LEIM para Liga pelo Progresso Feminino. Após outros estados terem aderido à causa, criou-se a Federação das Ligas pelo Progresso Feminino, logo após a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF), com Bertha Lutz à frente. Entre os objetivos da Federação estavam a promoção da educação feminina; a proteção de mães e crianças; a efetivação de uma legislação trabalhista para o público feminino; e, principalmente, a luta pelos direitos políticos de forma garantida pela Constituição (HAHNER, 2003, p. 299 apud NOVELLINO, 2006). Para conquistar o direito ao voto, as feministas fizeram contatos com a elite política e expandiram suas organizações em diversos estados brasileiros, além de fóruns de discussão, manifestos e cartas. O trabalho de Bertha Lutz e das líderes feministas rendeu à FBPF um programa de rádio chamado *Cinco Minutos de Feminismo*. A partir de um congresso internacional organizado pela FBPF foi criada a *Aliança Brasileira pelo Voto Feminino* (NOVELLINO, 2006). A batalha da FBPF pelo direito ao voto feminino encontrou apoio em alguns políticos da época. Um exemplo claro veio com o apoio do senador e depois governador do estado do Rio Grande do Norte Juvenal Lamartine, que se tornou um grande aliado ao trabalho realizado por Bertha Lutz. Embora o projeto que legalizava o voto das mulheres tenha sido reprovado na Comissão de Constituição e Justiça em 1927, Lamartine foi um representante efetivo da FBPF na defesa dessa idéia (PINTO, 2003):

Eleito presidente do estado [Juvenal Lamartine] articulou para que os parlamentares estaduais elaborassem uma nova lei eleitoral que permitia o voto feminino. Coube ao seu antecessor, ainda em exercício do mandato, José Augusto Bezerra de Medeiros, sancionar a lei. Foi a porta aberta para uma avalanche de mulheres que recorreram à Justiça do estado para garantir o seu direito de votar e serem votadas. A corrida pelo alistamento foi iniciada por Júlia Alves Barbosa e Celina Guimarães Viana, uma professora de Mossoró que se tornou a primeira eleitora do Brasil a partir do parecer favorável concedido pela justiça local a 25 de novembro de 1927. (DICIONÁRIO, 2000, p. 219 apud PINTO, 2003, p. 25).

Destacam-se também, nesse período, mulheres que defenderam o voto em seus estados, mesmo sem relação com a FBPF, como Elvira Komel e Julia Alves Barbosa. Elvira

foi a primeira mulher mineira eleitora, em 1928. Com apenas 23 anos, Elvira, que era formada em direito, abriu a primeira banca feminina de advocacia em Belo Horizonte. Envolveu-se em atuações contra a oligarquia dominante na região e, em 1930, criou o Batalhão Feminino João Pessoa, com o alistamento de oito mil mulheres que atuaram na retaguarda do movimento revolucionário. Antes de falecer precocemente, em 1932, aos 26 anos, Elvira organizou o I Congresso Feminino Mineiro, com repercussão local significativa. Outra mulher com destaque no processo de voto foi Julia Alves Barbosa, do Rio Grande do Norte, em 1927, que alegou poder votar por ser maior de idade, solteira e usufruir de rendimentos próprios. Registros indicam que compareceram à audiência em que Julia Alves defendeu seus direitos, advogados, jornalistas e mulheres de movimentos organizados. Outras 16 mulheres conquistaram o direito de votar no Rio Grande do Norte e Julia chegou, inclusive, a ser eleita para a Câmara Municipal da Natal (PINTO, 2003).

O direito das mulheres ao voto chegou em 24 de fevereiro de 1932, com o Decreto nº 21.076, que criou um novo Código Eleitoral, no qual o artigo 2º deixava claro: “É eleitor o cidadão maior de 21anos, sem distinção de sexo”. O Brasil tornou-se o quarto país das Américas a conferir o direito de voto às mulheres, depois do Canadá (1919), Estados Unidos (1920) e Equador (1929). A FBPF continuou seu trabalho com a formação da *Liga Eleitoral Independente*, em 1º de janeiro de 1933, no Rio de Janeiro e em diversos estados, para a promoção de campanha eleitoral de feministas e estímulo eleitoral das mulheres. Apenas uma mulher foi eleita para a Assembléia Constituinte Nacional (1933), a médica paulista Carlota Pereira de Queirós (1892-1982). Já para as Assembléias Constituintes Estaduais nove mulheres foram eleitas, três das quais integrantes da FBPF. Embora não tenha sido eleita, Bertha Lutz conquistou a primeira suplência, tendo assumido o mandato de deputada federal após o falecimento da titular da cadeira, em 1936. Bertha passou a atuar firmemente na defesa dos direitos da mulher na Câmara, onde teve participação na criação da Comissão do Código Feminino, que foi presidido por ela, e também onde propôs a criação de um departamento nacional da mulher e sancionado um estatuto da mulher. O Congresso, porém, foi fechado em 10 de novembro de 1937, quando foi instaurado o Estado Novo (1937-1945) e não houve tempo para que as propostas do departamento e do estatuto fossem votadas. Os movimentos feminista e social sofreram um significativo retrocesso no período do Estado Novo: a mulher foi proibida de exercer o direito de votar e ser votada, de organizar-se politicamente e os cargos públicos passaram a ser restringidos e interditados para elas (NOVELLINO, 2006).

A FBPF não chegou a desaparecer com o golpe de 1937, mas perdeu um significativo espaço até mesmo depois da redemocratização. Em maio de 1935, foi criada a

*União Feminina do Brasil* (UFB), mas com um caráter diferenciado. A UFB era ligada à *Aliança Nacional Libertadora* (ANL), com a finalidade de garantir condições dignas de trabalho e de vida para as mulheres, e eram integradas por mulheres da classe média e trabalhadora. Ambas, porém, foram consideradas ilegais pelo Estado Novo (NOVELLINO, 2006).

O retorno da democracia, com o fim do Estado Novo, no ano 1945, trouxe uma nova organização das feministas. A principal reivindicação das feministas passou a ser a luta das mulheres de classes populares e contra a carestia de vida. A partir do apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB), surgiram as *Unões Femininas contra a Carestia*. Houve, em 1949, a *I Convenção Feminina do Distrito Federal*, no Rio de Janeiro, quando foi comemorado o Dia Internacional da Mulher, 8 de março, ocasião em que foram abordados os direitos da mulher, bem como a proteção à infância. Após a Convenção, devido a uma de suas resoluções, foi criada a *Federação de Mulheres do Brasil* (FMB), com a finalidade de dirigir o movimento de mulheres no Brasil. A primeira presidente, Alice Tibiriçá (1816-1950), assumiu a missão de fazer com que a FMB levasse à frente com suas afiliadas (de onze estados) campanhas para expressar as necessidades das mulheres (NOVELLINO, 2006).

A FMB contava com mulheres de tendências variadas de esquerda, influenciadas fortemente pelo PCB. O primeiro Congresso da FMB ocorreu em 1951, com temas como a luta contra a carestia e proteção à infância e bandeiras diversas, a criação de escolas, parques infantis e creches nos bairros pobres e cuidado à maternidade. A FMB deixou de atuar na segunda metade da década de 50 do século XX (NOVELLINO, 2006).

Outro destaque do feminismo populista foi o jornal *Momento Feminino*, que circulou de 1947 a 1957, com formação e apoio de mulheres comunistas e atuando na defesa da cidadania feminina, bem como luta contra a carestia e posicionamento contrário à intervenção dos EUA na Coreia. As organizações feministas passaram a ser ligadas a partidos políticos, como a *Frente Nacionalista Feminista*, que teve atuação dos anos 50 até o golpe militar de 1964, ocasião que acabou por dizimar o movimento social brasileiro (NOVELLINO, 2006).

#### **4.2.2 O feminismo na ditadura**

O início do feminismo chamado revolucionário por Novellino (2006) ocorreu na ditadura militar, iniciada 1964, e estendeu-se até 1984. O grande marco do Feminismo

Revolucionário foi a I *Conferência Nacional sobre a Mulher*, com organização das Nações Unidas, realizada de 19 de junho a 2 de julho de 1975, no México, e com a participação de países latino-americanos. A partir do golpe militar até a data da Conferência, o movimento feminista no Brasil passou a resumir-se ao engajamento pela anistia política, com a criação, inclusive, do *Movimento Feminino pela Anistia*, além de reuniões em locais privados com a finalidade de discutir temas pertinentes da área, como sexualidade e subordinação. As Nações Unidas declararam, após a I Conferência, o início da Década da Mulher (NOVELLINO, 2006).

Em paralelo, nas décadas de 1960 e 1970, o feminismo que surge nos Estados Unidos e na Europa relaciona-se intrinsecamente com a efervescência política e cultural vivenciada por essas regiões, formando um cenário próprio para a atuação dos movimentos sociais. Dois fatos foram centrais para esses acontecimentos: a Guerra da Coreia e a Guerra do Vietnã. As guerras e os conflitos raciais trouxeram à tona nos EUA a fragilidade do mito de que a sociedade norte-americana proporcionaria um lugar para que todos alcançassem o ideal de felicidade, fazendo com que os valores da família e da moral da mulher como “rainha do lar” passassem a ser questionados (PINTO, 2003, p. 41).

Pinto (2003) aponta o ano de 1972 no que diz respeito particularmente ao feminismo, por dois eventos que falam por si sobre a história e as contradições do feminismo no Brasil: o congresso promovido pelo Conselho Nacional da Mulher, a partir do trabalho da advogada Romy Medeiros; e as reuniões de grupos de mulheres em São Paulo e no Rio de Janeiro. Romy observa a transição do chamado “feminismo comportado”, de Bertha Lutz, ao “feminismo mal comportado”, que enfrentou vários questionamentos considerados tabus. A advogada foi responsável pela criação, em 1949, do Conselho Nacional de Mulheres, com a finalidade de defender iniciativas institucionais voltadas para as mulheres. Houve um grande trabalho ao longo da década de 1950 no Congresso Nacional para a busca dos direitos para mulheres casadas, que tinham o exercício da sua cidadania controlado pelos maridos. Em 1962, foi aprovado com muita atuação, o Estatuto da Mulher Casada (Lei 4.121/62).

Este estatuto amenizou as discriminações, alterando, por exemplo, a redação do citado artigo 233 do Código Civil (que estabelecia o marido como o chefe da família com direito de representá-la legalmente), que passou a ter a seguinte redação: ‘O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher no interesse comum do casal e dos filhos’. A partir de 1964, marido e mulher passam a ter os mesmos impedimentos legais, necessitando do consentimento mútuo para, por exemplo, dar fiança, alienar imóveis, oferecer bens em hipoteca, dentre outros (BARSTED, 1999, p. 19-20).

A exemplo de Bertha Lutz e ao contrário de diversas feministas que a sucederam depois de 1970, Romy Medeiros teve um ótimo trânsito nas elites governamentais e até mesmo nas militares. Por ter sido várias vezes chamada pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) a fim de se explicar por seus atos ao ser encarregada de organizar um evento em 1972, Romy reuniu correspondentes internacionais no Rio de Janeiro e denunciou as ameaças que vinha sofrendo, como é possível ver no depoimento concedido por ela:

Eu não tinha a menor idéia do que estava acontecendo naquele momento, não sabia que era uma loucura organizar aquele encontro debaixo do autoritarismo que existia. Tinha (sic) pessoas da família envolvidas em política e fui muito bem recebida pelo Chagas Freitas [então governador nomeado do estado da Guanabara], que me deu todo o apoio para o encontro, que só se realizou graças às minhas relações com o governo. [...] Fui chamada ao DOPS várias vezes durante a sua preparação, e eles me diziam: 'a senhora é uma pessoa distinta, mas anda muito mal acompanhada'. (GOLDEBERG, 1987, p. 89 apud PINTO, 2003, p. 48).

Ainda no ano 1972, surgiram em São Paulo e no Rio de Janeiro os primeiros grupos feministas, que se inspiraram no feminismo nascido no hemisfério norte. As reuniões tinham caráter informal, privado e reflexivo – elas uniam-se devido a amizades anteriores, além de afinidades intelectuais e políticas. Houve larga divulgação do movimento feminista pelo mundo, fazendo com que fosse impossível ter idéia de quantos grupos de mulheres com esse caráter existiram nas décadas de 1970 e 1980.

A partir de 1975, o Brasil presenciou uma série de debates a respeito da condição feminina, como o seminário *O Papel e o Comportamento da Mulher na Realidade Brasileira*, que ocorreu na Associação Brasileira de Imprensa (ABI), entre os dias 30 de junho e 6 de julho. O Seminário foi patrocinado por dois grupos feministas informais cariocas e pelas Nações Unidas. O evento deu início ao *Centro da Mulher Brasileira (CMB)*, fundado com o propósito principal de divulgar o programa da Década da Mulher nas Nações Unidas, bem como alertar para o problema da discriminação contra as mulheres. Cerca de 50 mulheres das classes média e alta formavam o CMB, que obteve, por anos, verba do Ministério da Educação para que mantivessem uma sede no centro do Rio de Janeiro. O CMB chegou a reunir cerca de 200 filiadas entre 1975 e 1982, com a realização de seminários, boletins, assistência jurídica e psicológica. Com o surgimento de divergências de feministas do CMB, que pediam a discussão de temas mais próximos às questões de gênero, como descriminalização do aborto, surgiu o *Coletivo de Mulheres (CM)*. Suas integrantes lançaram o Documento das Vinte e Três, com exigência de autonomia para o movimento feminista. A autonomia defendida pelo CM implicava a necessidade de independência dos partidos e organizações políticas (NOVELLINO, 2006).

O ano 1975 também é apontado como um momento inaugural do feminismo brasileiro por Pinto (2006). O movimento feminista foi, até esse ano, restrito a grupos fechados e intelectualizados, uma vez que o espaço para manifestações públicas havia sido reduzido e a repressão dominava qualquer atuação nesse sentido. Um marco significativo em 1975 foi a decisão da Organização das Nações Unidas (ONU) de defini-lo como o *Ano Internacional da Mulher*, tornando-se o primeiro ano da década da mulher. A mulher começou a conquistar um *status* diferenciado em vários âmbitos: governos autoritários, sociedades conservadoras, com projetos vistos como progressistas. Em 1975 também ocorreu a organização do Movimento Feminino pela Anistia, fundado por Terezinha Zerbini, esposa de um general atingido pela repressão do golpe militar de 1964. O movimento, que cresceu em todo o Brasil, reunia inicialmente familiares de exilados, presos ou desaparecidos (PINTO, 2003).

Depois disso, surgiu então o jornal *Brasil Mulher*, um veículo de comunicação do grupo feminista *Sociedade Brasil Mulher*. O jornal chegou a atingir a tiragem de 10 mil exemplares, com 16 edições. Um fato peculiar do movimento feminista é que suas participantes, em geral, tinham ligações com organizações de esquerda. As relações com organizações de esquerda eram conflituosas, uma vez que consideravam as questões de gênero como temas secundários. Devido à ligação das feministas com organizações de esquerda, algumas feministas foram levadas ao exílio. Formou-se então o *Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris* (1975-1979). Outro jornal foi lançado quando as primeiras dessas mulheres retornaram ao Brasil, com o nome *Nós Mulheres*, com oito números e a finalidade de abordar a condição feminina em geral. Os jornais *Brasil Mulher* e o *Nós Mulheres* eram mantidos a partir de contribuição mensal de quantias em dinheiro dos seus sócios honorários (NOVELLINO, 2006).

#### **4.2.3 O feminismo na redemocratização**

Em 1979, ocorreram dois acontecimentos com grande influência sobre o movimento feminista: a anistia aos presos e exilados políticos e a reforma partidária. Com a anistia, muitos militantes da esquerda brasileira dos anos 1960 puderam retornar ao Brasil. Por outro lado, em 1979, o país ainda encontrava-se sob o domínio dos militares, embora a repressão tivesse um custo político alto para os generais. Pinto (2006) explica que, se de uma forma

analistas nomeavam a década de 1980 como a década perdida para a economia brasileira, de outra, a política foi justamente o contrário. Foi quando o movimento feminista começou a ir por outros caminhos. O retorno à normalidade política fez com que as feministas que se identificavam com o MDB se dividissem entre o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PT (Partido dos Trabalhadores). Há três visões que se complementam na relação entre o feminismo e o campo político, que são os espaços na esfera institucional (Conselhos da Condição da Mulher e Delegacias da Mulher); presença das mulheres em cargos eletivos; e participação política por meio de organizações alternativas.

A entrada de mulheres nas universidades e instituições de ensino e pesquisa deu início ao que Novellino (2006) e Pinto (2006) chamam de “feminismo acadêmico”. A atuação das feministas foi maior nas ciências humanas e sociais, com foco especial em áreas como sociologia, demografia, antropologia, literatura, psicologia, saúde, direito, educação e comunicação (COSTA, 1994, p. 405 apud NOVELLINO, 2006). Com a entrada das mulheres para o universo acadêmico, houve uma transformação dos modelos androcêntricos para uma interpretação dos fenômenos sociais desde uma perspectiva ginocêntrica. Dessa forma, os estudos sobre as mulheres passaram a ser considerados a partir de uma realidade em que homens e mulheres convivem e dividem espaços dentro de uma mesma realidade. O apoio a tais estudos veio com o Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas (FCC), com o apoio da Fundação Ford. A FCC iniciou, no final da década de 70, Programas de Dotações para Pesquisa sobre Mulheres, quando iniciou a constituição e a consolidação dos estudos sobre as mulheres no Brasil. No âmbito de um núcleo de estudos relacionados às mulheres, financiado pela Fundação Ford, surgiu o jornal *O Mulherio* (1981-1988), sediado na FCC até 1983, e editado a partir de 1984 por um órgão exclusivo com essa finalidade, o Núcleo de Comunicação Mulherio.

A mobilização pela Campanha das Diretas-Já (1983) levou, em 1985, à criação do Conselho Nacional da Condição da Mulher, junto ao Ministério da Justiça, com orçamento próprio e com a presidente assumindo status de ministra. A atuação real do Conselho, porém, durou apenas de 1985 a 1989, embora tenha tratado de temas centrais para a luta das feministas, como sexualidade e direito reprodutivo. A intervenção mais importante do Conselho foi junto à Assembléia Nacional Constituinte, com a Constituição de 1988 (PINTO, 2003).

A Constituição de 1988 representou um momento totalmente novo para o país. Chama atenção a pequena quantidade de mulheres eleitas na legislatura de 1986 a 1990: apenas 26, que totalizavam 5,6% da Câmara dos Deputados. Por mais incrível que possa

parecer, nessa legislatura foram o Norte e o Nordeste que elegeram mais deputadas mulheres, contra um número bem menor da região Sudeste que, na época, era a mais desenvolvida no país. Outro problema significativo veio com o fato de que apenas uma deputada, Moema San Tiago, possuía atuação feminista nessa legislatura. As demais vinham de famílias políticas, histórias partidárias ou popularidade midiática. Apesar do movimento feminista não ter alterado o quadro da presença feminista no Legislativo brasileiro nos dez anos seguintes, teve influência importante nos trabalhos constituintes (PINTO, 2003).

Além disso, mesmo com características longe do feminismo, as 26 deputadas se autodenominaram “bancada feminina” e chegaram a apresentar 30 emendas relacionadas às mulheres, contemplando muitas das reivindicações do movimento feminista. Houve, na época, três motivos que influenciaram diretamente a ação das deputadas. A primeira dessas razões foram três emendas populares para a conquista de novos direitos para mulheres, que foram propostas por movimentos de mulheres. A segunda foi a mobilização provocada por Jaqueline Pitanguy, diretora do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com vistas à atuação dos movimentos de mulheres em relação aos constituintes. E, claro, a própria presença dessas mulheres em um espaço tradicionalmente masculino até então foi outro motivo para uma espécie de solidariedade entre essas mulheres (PINTO, 2003).

Nos trabalhos de preparação e nos próprios períodos da Assembléia Nacional Constituinte, o CNDM teve uma atuação fundamental. Foram ações do CNDM, por exemplo, uma campanha nacional na televisão e em *outdoors* que divulgou o slogan “Constituinte para valer tem que ter direitos da mulher!”, e, ainda, um documento chamado “Carta das Mulheres”, resultado de um encontro de feministas em Brasília – considerado o material mais completo produzido nesse período.

No período de preparação para a Constituinte e durante os trabalhos, Pinto (2003) reforça a importância do trabalho das organizações da sociedade civil:

Houve uma rede de participação que envolveu centenas de pequenos grupos, feministas ou não, com expressão local, regional ou nacional, mulheres com lideranças nas mais diversas áreas, sindicalistas, políticas, acadêmicas, líderes no movimento dos sem terra etc. O CNDM foi sem dúvida um articulador fundamental dessa organização. (...) A Constituinte foi um momento muito particular na história recente do país, no qual houve um formidável movimento de participação da sociedade que extrapolou, inclusive, os tradicionais limites partidários. Tal mobilização, expressa nas emendas populares à Constituinte, possibilitou que o movimento feminista fosse protagonista em um cenário muito particular e promissor no Brasil: o encontro da sociedade civil organizada com instituições estatais e com o Parlamento, num momento em que a primeira teve poder para pressionar, limitar e modificar a ação dos dois últimos (PINTO, 2003, p. 79).

A década de 1980 representou para o movimento feminista brasileiro a sua partidarização e a institucionalização. Houve não apenas as ações políticas para a eleição de mulheres, mas também a organização de grupos em torno de temas relacionados à violência e à saúde. A violência contra a mulher, tema tratado até então como questão da vida privada, passou a ser amplamente discutido, mesmo que com ressalvas e com nítida dominação masculina. Em 1976, por exemplo, um crime no Rio de Janeiro foi noticiado em todos os jornais brasileiros. Após matar a esposa Ângela Diniz, Doca Street foi absolvido argumentando tê-la matado pela legítima defesa da honra. No segundo julgamento, a partir de campanhas realizadas pelas feministas no Brasil, Doca foi condenado.

Ao final da década de 1980, o feminismo era outro. Para Pinto (2003), é complicado avaliar se houve ou não fortalecimento do movimento feminista nessa época. A autora pondera que, do ponto de vista da discussão nacional sobre as questões de gênero e o aumento de militantes, o movimento não se fortaleceu o suficiente. Por outro lado, a partir da perspectiva de terem se infiltrado no aparato estatal e nas discussões sobre saúde e violência, houve avanços.

#### **4.2.4 Novos tempos para o feminismo**

O questionamento principal na virada do século era se o feminismo acabara. O feminismo sofreu grandes transformações dos moldes que existiram em décadas anteriores. Pinto (2003), porém, reforça que seria uma atitude muito equivocada simplesmente decretar que o feminismo acabou. Para a autora, é preciso que se preste atenção na dissociação entre o movimento e o pensamento feminista; e para a profissionalização do movimento com o surgimento de ONGs que trabalham as temáticas das mulheres. Com isso, o pensamento feminista passou a ser disseminado e o movimento se especializou por meio do trabalho das ONGs.

Muitas das ONGs existentes a partir desse período originaram-se dos movimentos sociais. Em relação às ONGs feministas, houve uma significativa contribuição de mulheres militantes do movimento das décadas de 1970 e 1980, que se profissionalizaram e passaram a utilizar suas áreas de formação, como medicina, assistência social e direito, em prol das ONGs fundadas. O financiamento dessas organizações vem de fundações internacionais, mas também costuma vir do próprio governo. Pinto (2003) observa que esse modelo implica,

certas vezes, que as ONGs sejam pautadas por essas fundações internacionais. Pinto (2003) também chama a atenção para a institucionalização que ocorre quando militantes de um movimento social se organizam em ONGs, fazendo com que as feministas que atuam em organizações não-governamentais sejam diferentes das que estão em outras instituições:

A transformação dos grupos autônomos em ONGs implicará a mudança dos critérios de inserção nos grupos. De grupos abertos a toda e qualquer interessada, 'fecham'-se em diretorias e conselhos. As ONGs passam por diferentes etapas de constituição: de um projeto igualitário, no qual a utopia da abertura à participação de qualquer um estava presente, o grupo fecha-se cada vez mais, criando regulamentos e diferenças entre participantes (GROSSI, 1997 apud PINTO, 2003, p. 96).

Surgiram na década de 1990 muitas ONGs feministas no Brasil, com atuação em áreas e segmentos diversos, como mulheres rurais, portadoras de HIV e negras. O feminismo passou então a segmentar-se por temas, com finalidade de criticar o feminismo demasiado branco e intelectual que se julgava até então como “representante da mulher”, dando origem aos chamados “feminismos” (PINTO, 2003, p. 97). Além da organização em ONGs, as feministas também têm atuado em outros campos, como movimentos populares, sindicatos e partidos políticos, embora Pinto (2003) destaque que foi por meio da atuação em ONGs que foi possível o feminismo adquirir expressão.

A atuação das ONGs feministas vai além de lobbies em relação aos parlamentares e Pinto (2003) cita, como exemplo, o documento elaborado em 1998 pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), Themis Assessoria Jurídica (Themis) e Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA), juntamente com o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), e em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, intitulado “Propostas para o Estado brasileiro – níveis federal, estadual e municipal – medidas concretas para o enfrentamento da violência contra a mulher no âmbito doméstico/familiar”<sup>3</sup>.

Matos (2005, p. 107) aponta grandes desafios a serem enfrentados pelas ONGs que trabalham com a perspectiva de gênero. O primeiro é que as ONGs busquem novas formas de financiamento e saiam da dependência financeira com agências de cooperação internacional (o que implica, às vezes, ter que abordar temas desses parceiros e não sua própria pauta ou as demandas dos grupos de base e das próprias mulheres). Outro desafio é que tais ONGs deixem de focar apenas em projetos locais e passem também a trabalhar com pressão e mobilização política. Há também um paradoxo ainda não resolvido, que envolve a

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://sistema.planalto.gov.br/spmulheres/textos/CFEMEA/combateviolenciadomestica.pdf>. Acesso em 18 nov. 2010.

profissionalização dessas ONGs, uma vez que, quanto mais elas se profissionalizam e se aproximam de políticas e programas de grande complexidade, mais se afastam dos movimentos de base. Figueras (2003 apud MATOS, 2005) acrescenta ainda o desafio de que as ONGs aumentem as oportunidades e possibilidades de parcerias com outras ONGs, de forma a não perder as chances de trabalhar colaborativamente e em rede.

Estudo realizado por Novellino (2006) revela que havia até então no Brasil 35 ONGs feministas<sup>4</sup>. Em pesquisa realizada com 25 dessas organizações feministas brasileiras, Novellino avaliou três aspectos: a) formalização, portanto, como elas se constituíram; b) profissionalização, ou seja, como funcionam, e como se dá a distribuição de poder dentro da organização; e c) qual o poder que é exercido pelas agências internacionais de fomento na agenda de trabalho.

Interessa-nos aqui determo-nos ao segundo ponto, no qual se avaliam as atividades que são desenvolvidas pelas ONGs feministas. A pesquisa de Novellino explica que as organizações analisadas desenvolvem as seguintes atividades (em ordem de importância para ela): capacitação de profissionais e ativistas; produção de material; pesquisa; monitoramento; *advocacy*; campanhas, consultorias; organização de eventos; assistência legal e psicológica; e atendimento telefônico.

O grande “boom” das ONGs feministas foi provocado por uma mudança na atuação das ONGs na década de 1990, que deixaram de atuar apenas na educação popular, mobilização e empoderamento das mulheres, passando também a focar-se em atividades políticas e especializadas no tema, transnacionalização e profissionalização do campo. O desenvolvimento recente das ONGs, que passa a considerar algumas delas como “especialistas de gênero” e não mais como cidadãos que defendem os direitos das mulheres, tem preocupado e até mesmo enfurecido alguns críticos e integrantes do movimento feminista. Com a tendência irreversível e inevitável de proliferação de ONGs feministas, é preciso uma análise minuciosa em relação ao futuro e à atuação dessas organizações no novo milênio.

O movimento feminista sofreu mudanças significativas na década de 1990. O feminismo é apontado por Alvarez (1999) como um movimento expansivo, descentralizado, heterogêneo e com atuação variada cultural, política e social, podendo ter representantes em ONGs, sindicatos, programas universitários e instituições do Estado ou internacionais. Nesse cenário, as ONGs assumiram um papel central para criar e manter as várias formas de

---

<sup>4</sup> Dados da ABONG. Segundo Ciconello (2004), a ABONG reúne organizações de defesa de direitos e desenvolvimento que são historicamente consideradas como ONGs, de origens múltiplas e diversas.

manifestação de articulação entre os atores do campo feminista. Além disso, com a produção de boletins e publicações, organização de conferências, criação de redes eletrônicas e diversos serviços de comunicação, as ONGs têm atingido um alto nível de articulação.

A distinção entre movimento social e ONGs feministas é cada vez maior. Enquanto as ONGs feministas são mais especializadas funcionalmente, envolvem remuneração com um trabalho voluntário limitado, recebem financiamento e atuam em publicações e projetos, o movimento feminista caracteriza-se pela maior presença de “militantes”, com uma estrutura mais informal e com menores orçamentos. Na maioria dos países latino-americanos, as ONGs feministas são compostas por integrantes de nível universitário de classe média. O trabalho para as ONGs feministas consiste em mais do que “ajuda ao próximo”; visa também alterar as relações de poder e gênero na sociedade.

Alvarez (1999) observou, após estudos de ONGs feministas no Brasil, Chile, Peru e Colômbia, que boa parte dos ativistas de ONGs profissionais se vê como parte do movimento de mulheres, algo como uma “dupla identidade”. Há ONGs, por outro lado, que se reconhecem enquanto uma voz crítica que pode colaborar de forma técnica e profissional para o movimento feminista. A transnacionalização proporcionou a muitas ONGs feministas o desenvolvimento de formas organizacionais diferenciadas e competências políticas, com a finalidade de defender as questões de gênero em políticas regionais e globais. “Esse lobby transnacionais de mulheres tem sido instrumental na promoção do que estudiosos feministas das relações internacionais têm chamado de ‘regime emergente internacional de mulheres’” (KARDAM 1997, p. 2 apud ALVAREZ, 1999).

#### **4.2.5 Movimentos sociais, ONGs e a representação política feminina**

Cabe destacar a relação estabelecida entre as ONGs feministas brasileiras e a bancada feminina parlamentar que, muitas vezes, têm empunhado batalhas conjuntas pela defesa dos mais diversos temas fundamentais para as mulheres brasileiras. Porém, há que se destacar que a atuação das mulheres no parlamento sempre se viu cercada de estigmas, sem o pleno entendimento do contexto do trabalho exercido por elas.

Phillips (2001) defende que diversos argumentos relacionados à democracia circundam no que é denominado por ela como “demandas por presença política”, o que engloba demandas como a própria representação igualitária entre homens e mulheres.

Partindo desse ponto, Phillips (2001) pondera a demanda crescente de grupos que passaram a reconhecer-se como excluídos, em um reenquadramento dos problemas que envolvem a participação política igualitária, fazendo com que a chamada “política de idéias” passe a ser desafiada por uma política de presença. Dessa forma, a representação adequada existe quando os diversos grupos sociais estão representados. Phillips (1999) também explica que, nas democracias contemporâneas, as três categorias mais acusadas de exclusão política são gênero, etnia e classe social. As reclamações típicas da política de presença, porém, vêm das mulheres e membros de uma minoria étnica ou racial e dificilmente há quem fale sobre garantia da representação em relação à classe social.

A forma particular das mulheres de fazerem política tem recebido o nome de “política do desvelo” (MIGUEL, 2001). Segundo Gilligan (1982 apud MIGUEL, 2001, p. 259-260) e Chodorow (1978 apud MIGUEL, 2001, p. 259-260), que defendem essa idéia:

(...) as mulheres trariam um aporte diferenciado à esfera política, por estarem acostumadas a cuidar dos outros e a velar pelos mais indefesos. Com uma presença feminina mais expressiva nas esferas de poder, haveria o abrandamento do caráter agressivo da atividade política, que é visto como inerente do mundo masculino. As mulheres trariam para a política uma valorização da sociedade e da compaixão, além da busca genuína pela paz; e áreas hoje desprezadas no embate político, como amparo social, saúde, educação ou meio ambiente, ganhariam atenção renovada.

Porém, tal concepção tem recebido diversas críticas por reificar papéis de gênero e porque a experiência de mulheres no poder demonstra que a relação entre gênero e “política do desvelo” não é inequívoca, indicando que homens e mulheres podem exercer o poder da mesma maneira. Além disso, as mulheres, muitas vezes, concentram sua atuação em políticas sociais porque este é o único campo que elas têm disponível no campo político (MIGUEL, 2001; PINHEIRO, 2006).

De acordo com Pinheiro (2006, p. 106):

As vozes das mulheres na política são certamente diferentes das dos homens, não porque a diferença sexual produza uma moral diferenciada, mas porque a organização da sociedade impõe experiências diferenciadas. A idéia por trás de toda essa questão é que mulheres e homens agem de maneira diferenciada porque tiveram uma socialização diferenciada e, portanto, se interessam por temas situados em esferas distintas.

Um grande dificultador para a entrada da mulher na política é a questão da socialização diferenciada e dos valores relativos à construção de papéis diferenciados para homens e mulheres a partir de uma concepção de gênero. Tal diferenciação é iniciada no

ambiente familiar, tendo continuidade em diversas instituições sociais, que difundem e reforçam a separação de papéis masculinos e femininos.

Nessa trajetória, houve e ainda há uma série de estigmas que cercam a mulher não apenas na política, mas em todos os setores. Persiste na sociedade, mesmo que de forma cada vez menos intensa, a idéia de uma mulher “honesta, sensível, emotiva e caridosa”. Segundo estudo realizado por Pinheiro (2006), a visão que permeia a sociedade há séculos sobre a mulher ainda hoje se reflete no modo de agir feminino.

Pinheiro (2006) conduziu pesquisa sobre as 76 deputadas federais atuantes entre 1987 e 2002, na qual descobriu que a atuação dessas deputadas está estritamente ligada ao papel histórico de gênero, o que, de acordo com a pesquisadora, restringe o seu potencial de ação e dificulta maior legitimidade das suas idéias e propostas. Segundo a pesquisa, a maior parte dos projetos de lei apresentados pelas deputadas está ligada a temas femininos, como violência doméstica, educação, cultura e assistência e a atuação para grupos específicos.

Porém, a pesquisa de Pinheiro (2006) aponta que, de todas as propostas apresentadas pelas deputadas entre 1988 e 2002, apenas 4% foram aprovadas. Mesmo que o índice geral de aprovações de todas as propostas apresentadas por homens e mulheres seja pequeno, há que se considerar que é uma proporção extremamente baixa. De acordo com a socióloga, os diferentes comportamentos entre homens e mulheres são produtos sociais, portanto, aprendidos, internalizados e reproduzidos.

Miguel (2001) explica que, no campo parlamentar, as mulheres se ocupam com mais frequência dos temas “sociais” do que outros como administração pública, política econômica e relações internacionais porque se trata do único nicho que elas têm no campo político. Mesmo que os temas considerados femininos tenham importância fundamental, é evidente que, no campo político, são questões que colaboram muito mais para o crescimento da carreira de um parlamentar e que exigem menos capital simbólico.

Para uma mulher, considerados os tradicionais papéis de gênero que lhe delegam os cuidados com os filhos, a casa e o marido, conciliar vida pública e privada representa uma grande barreira para sua entrada na política. Como poderá uma mulher ser candidata sem apoio efetivo do partido nem infra-estrutura doméstica e social para exercer a atividade política?

Dessa forma, de maneira mais cruel ainda, para que uma mulher ocupe uma posição no topo da lista de candidatas, ela terá que desenvolver um esforço sobrenatural e uma elevada dose de militância partidária, além de uma excepcional capacidade política (TABAK, 2002). As parlamentares, em geral, enfrentam barreiras invisíveis para ocuparem cargos de

alto prestígio, concentram-se em áreas específicas e precisam responder à pressão e à cobrança social, o que as submete a um tipo particular de atuação (PINHEIRO, 2006).

Assim, a afirmação de que existe diferença moral entre homens e mulheres para a reivindicação da representação política partidária não se sustenta. Portanto, a presença de mulheres na política não deve ser concretizada porque elas sejam elementos de uma “política desinteressada”, mas porque têm interesses legítimos, que são ligados ao gênero e que precisam ser considerados (MIGUEL, 2001).

Diante das discussões apresentadas neste capítulo, segue-se para um capítulo especial sobre *accountability*, *advocacy* e redes de políticas públicas, conceitos importantes para nortear este trabalho porque fazem parte do cotidiano das ONGS feministas brasileiras.

## 5 ACCOUNTABILITY, ADVOCACY E AS REDES: CONCEITOS E PRÁTICAS COTIDIANAS PARA AS ONGS FEMINISTAS

### 5.1. *Accountability*: um processo em construção

Em 1990, Anna Maria Campos lançou questionamentos a respeito da ausência do conceito de uma palavra que traduzisse de forma mais adequada o significado de *accountability*. Campos (1990) explicou, na ocasião, que a transformação da administração pública brasileira estaria diretamente relacionada a três ocorrências. A primeira delas é a organização dos cidadãos no processo de controle político do governo, seguida pela descentralização e transparência do governo. Por fim, está a “substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes” (CAMPOS apud PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1344).

Campos (1990) relatou que sua angústia era mais antiga, uma vez que a estudiosa ouviu pela primeira vez a palavra *accountability* em 1975, quando estava cursando o *Master of Public Administration*, nos Estados Unidos. Após a conclusão do seu trabalho, em 1990, já sob o berço da Constituição de 1988, o Brasil vivia um período de alta demanda pela democracia. Porém, de acordo com o estudo de Campos (1990) ainda não havia a prática efetiva de *accountability*.

Pinho; Sacramento (2009) explicam que, após 1990, ocorreram mudanças substanciais no cenário político do Brasil. Além da elaboração de uma nova Constituição Federal, houve um salto consideravelmente favorável para a democracia, com reformas no aparelho do Estado e promessas de que a administração pública se tornasse mais eficiente e controlável. Da mesma forma, houve um crescimento significativo de uma literatura acadêmica com o propósito de entender quais eram os impactos dessas transformações na estrutura social, além do início do processo de construção da *accountability* em relação à administração pública brasileira.

A dificuldade para traduzir o termo *accountability* é grande. Pinho; Sacramento (2009) recomendam adotar o pressuposto de que não há uma palavra que expresse o conceito em português. “O que se percebe são “traduções” diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes” (PINHO;

SACRAMENTO, 2009, p. 1346). Também observaram que não são todos os dicionários de inglês que contêm a palavra *accountability*.

Conforme o *Oxford advanced learner's dictionary* (2005, p. 10 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347): “*Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters*”. Já no *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (1996, p. 8 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347): “*Accountability (1794): the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions*”.

Pinho; Sacramento (2009) afirmam que o conceito de *accountability* refere-se à responsabilização pelos atos praticados, bem como a prontidão para a prestação de contas, tanto no âmbito público quanto privado. Há que se considerar também o tempo que a palavra existe: desde 1794, conforme o *Merriam-Webster's collegiate dictionary*. Pinho; Sacramento (2009) associam o aparecimento do termo no âmbito dos países anglo-saxões a partir da emergência do capitalismo, com a empresa capitalista e uma administração pública que rompia com os referenciais do patrimonialismo.

Da mesma forma, Pinho; Sacramento (2009) consultaram outros dicionários para compreender a palavra *accountability*. No *Roget's thesaurus* (1962:366), descobriram a *accountability* identificada com *dueness*, associada também com *onus*, *responsability*, *obligation* e com *duty*, que, por sua vez, pode-se associar com *obligation*, *liability*, *onus*, *responsability*. Consultaram também a palavra *liability*, considerada como de entendimento mais difícil em português. Encontrou-se então o *liable for: responsible according to law*. No *Learner's dictionary of current english*, não havia a palavra *accountability*, apenas *accountable: able to sb/for sth, responsible; expected to give an explanation*. Por fim, no *Michaelis dicionário prático* (1988:03), somente localizou-se a palavra com o substantivo *responsabilidade*, enquanto correspondente no português. Na tradução de *accountable*, o *Michaelis* traz três adjetivos: 1. responsável; 2. explicável; e 3. justificável. Assim:

(...) de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

O'Donnell (2000) define *accountability* como os controles exercidos pelos poderes estabelecidos uns sobre os outros (horizontal), mas, especialmente, sobre a necessidade dos

representantes prestarem contas e serem submetidos ao veredicto da população (vertical) (O'DONNELL, 2000). Neste último ponto, tem-se como ápice a eleição, que alcança um papel de destaque nas democracias representativas, “efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*” (MIGUEL, p. 27, 2005).

O conceito de *accountability*, conforme Schedler (1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009) continua pouco explorado. O autor considera que mesmo que instituições, ativistas, líderes de partidos, jornalistas e cientistas políticos tenham descoberto a *accountability* pública, o significado da palavra ainda permanece confuso, em sintonia com a dificuldade de sua tradução. Schedler (1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009) identificam três elementos necessários para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição. A informação e a justificação – denominadas pelo autor como *answerability* – podem remeter à obrigação que os detentores de mandatos públicos têm de explicar e responder pelos atos realizados (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Por último, a punição (*enforcement*), é a capacidade de sanções e perdas de poder que as agências têm em relação aos que violam os deveres públicos. Assim, a *accountability* inclui a possibilidade de uma punição por um comportamento inadequado.

### **5.1.1 Ampliando as discussões sobre a *accountability***

Melo (2001) explica que a responsabilização de governantes tornou-se uma discussão central da agenda pública em diversos países, especialmente na América Latina. Os episódios frequentes de corrupção colaboraram para a divulgação da debilidade das instituições, bem como a quase inexistência de mecanismos de controle social. Diante disso, o desempenho das instituições e a questão da responsabilização passam a adquirir importância política e de análise (MELO, 2001).

Na teoria democrática, responsabilização e representação deveriam andar juntas (MELO, 2001). Os governos representativos constituem-se como aqueles onde a maioria do eleitorado escolhe governantes por meio de mecanismos regulares a partir de promessas para o futuro, quando os mesmos assumirem o mandato (eleições). A partir disso, os atores da burocracia pública implementarão as decisões, para os quais o eleitorado poderá tomar

decisões na “punição” ou “premiação” desses representantes em sua condução novamente ao cargo. Ou seja, é o mecanismo eleitoral que traz incentivos aos representantes para que estes atuem responsabilmente em favor dos seus representados (PITKIN, 1985, 2006).

Porém, Manin; Przeworski; Stokes (1999 apud MELO, 2001) alertam para o fato de que os eleitores não possuem todas as informações importantes para que o desempenho de seus representantes seja corretamente avaliado. O anseio dos cidadãos é que os representantes atuem em seu interesse, com responsabilidade e transparência. “Governantes responsáveis são, portanto, aqueles que fazem as escolhas que o eleitorado faria se detivesse todas as informações relevantes, ou preferências formadas” (MELO, 2001, p. 59). A responsabilização passa a carregar um problema duplo – a responsabilização, pelos cidadãos, dos políticos e governantes e a responsabilização dos burocratas em relação aos políticos eleitos (MELO, 2001).

Manin; Przeworski; Stokes (2006) ponderam que o argumento sobre a conexão entre a democracia e a representação é que os governos são representativos na democracia porque são eleitos, e, uma vez que as eleições são concorridas livremente, os governos deveriam agir de acordo com o interesse da população. Além disso, do ponto de vista da prestação de contas, as eleições deveriam servir para que o governo seja avaliado pelos resultados de suas ações passadas. Tais pontos de vista, porém, são problemáticos, pois “os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 106).

Um dos problemas da *accountability* apontados por Miguel (2005) é que a possibilidade dos representados supervisionarem o trabalho desempenhado pelos representantes é bastante reduzida, por fatores que vão desde a densidade das questões públicas ao controle sobre a agenda. Cabe ressaltar, ao mesmo tempo, que existe na representação política uma idéia ingênua que coloca a ação do representante como um agente que expressa nas arenas de decisão, conforme a vontade da sua base.

A redução da assimetria informacional existente entre o governo e os cidadãos, porém, não é uma tarefa fácil (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Przeworski (1998 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009), explica que, por mais que as instituições democráticas clássicas funcionem bem, elas não podem ser consideradas suficientes para garantir *accountability* e nem mesmo para que os cidadãos obriguem os governos ao cumprimento dos seus deveres. Schedler (1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009) afirma que, dada a

assimetria existente entre os atores estatais e os não-estatais, é difícil a existência de um cenário no qual o controle de poder seja efetivo.

A imperfeição da democracia brasileira é confirmada por alguns estudos, como o desenvolvido pelo *The Economist* (2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009). O jornal estabeleceu cinco categorias gerais (processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil) na análise de 167 países, dividindo-os em democracia completa (*full democracies*); democracia imperfeita (*flawed democracies*); regime híbrido (*hybrid regimes*); e regime autoritário (*authoritarian regimes*). O Brasil conseguiu uma pontuação significativa na análise do processo eleitoral e liberdade civil (9,58 e 9,41, respectivamente), mas baixa qualificação em funcionamento do governo (7,86), participação política (4,44) e cultura política (5,63), fazendo com que o Brasil se qualificasse na 42ª posição, ficando com a categoria de democracia imperfeita (*flawed democracies*), atrás de outros países latino-americanos (Chile, 30ª; Uruguai, 27ª e Costa Rica, 25ª).

Nas sociedades democráticas modernas, espera-se que os governos e o serviço público sejam responsáveis em relação aos cidadãos (CAMPOS, 1990). Campos (1990) aponta que, para boa parte dos estudiosos norte-americanos, o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas caminham juntos. A autora afirma que a criação de mecanismos de controle burocrático não é suficiente para que a responsabilidade dos servidores públicos torne-se efetiva.

A partir do entendimento de Mosher sobre *accountability* (1968 apud Campos, 1990) – que vê a questão como responsabilidade objetiva ou obrigação de resposta a algo –, Campos (1990, p. 33) analisa o caráter de obrigação que está embutido no conceito de *accountability*. A necessidade de desenvolver estruturas burocráticas para que as responsabilidades do Estado sejam atendidas implica na necessidade de proteção do cidadão contra as ilegalidades cometidas pelo governo, bem como de qualquer indivíduo que esteja em função pública.

Os mecanismos de controle interno não são suficientes para que o serviço público atenda conforme os padrões de um governo democrático. Com isso, o modelo monocromático de autoridade leva ao que Campos (1990) chama de *accountability* ascendente (*upward accountability*). Tal tipo de *accountability* é considerado por Campos (1990) como bastante limitado, devido ao fato de servir aos interesses da minoria que detém o poder ou aos burocratas – não havendo garantia de que o mais honesto e obediente dos servidores públicos possa ter uma visão clara do público ao qual tem de servir.

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços, maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. Outra questão relevante é se o Executivo pode, isentamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos (CAMPOS, 1990, p. 34).

Ainda segundo Campos (1990), o processo eleitoral é essencial, porém não ágil o bastante para manter o interesse público sob proteção. Há uma questão complicada no problema do controle que é: quem irá controlar o controlador? O Estado poderia ter tal tarefa? Campos (1990) enfatiza que o controle efetivo vem a partir de uma cidadania organizada, uma vez que uma sociedade que não se mobiliza não pode garantir a existência da *accountability*. É a qualidade das relações entre o governo e os cidadãos que determina o exercício da *accountability*. A organização de cidadãos que se mostrem vigilantes e conscientes pelos seus direitos proporciona melhores condições para a existência da *accountability*. Se o povo se define como tutelado e o Estado como tutor, pura e simplesmente, a *accountability* torna-se condição não realizada.

Quando Campos pesquisava o conteúdo da *accountability*, a referência era a da democracia americana, considerada como de desenvolvimento político superior, comparada ao Brasil. Hoje, a discussão no país ganhou autonomia devido às experiências demográficas das últimas décadas. O fortalecimento da sociedade civil teve implicações diretas na extensão, qualidade e força dos controles. O cidadão, aos poucos, deixa o papel de mero consumidor dos serviços públicos e “objeto” das decisões e passa a assumir o papel de sujeito. Nas palavras de Campos (1990), foi a emergência de instituições na sociedade que favoreceram atitudes de cobrança de um melhor desempenho do serviço público (CAMPOS, 1990).

Nas democracias maduras, como os EUA, Campos (1990) aponta a existência de organizações que ouvem as opiniões dos cidadãos e tornam-se intermediadoras de discussão sobre as necessidades das pessoas e os descontentamentos em relação aos seus representantes. São associações, comitês e comunidades com atuação nas mais diversas áreas, nos quais os problemas e as alternativas são pensados conjuntamente, em prol de públicos segmentados ou da sociedade em geral. Tais instituições desempenham o papel de cobrar dos serviços públicos e dos legisladores as obrigações assumidas com o público. Para explicar o grau de *accountability* em uma sociedade, é necessária a análise das estruturas política e institucional, valores e costumes culturais e a história do país.

Voltando a O'Donnell (1998), para ele a *accountability* possui caráter bidimensional, mas sua classificação é organizada conforme o lugar que é ocupado pelos atores participantes do processo nas dimensões vertical e horizontal. Entre os fatores fundamentais para a geração de vários tipos de democracia não estão (de forma direta) os relacionados com as características de transição do regime autoritário. Para o autor, são mais significativos os fatores históricos de longo prazo e a questão sócio-econômica herdada pelos governos democráticos recém-instalados.

Em relação aos tipos de democracia, O'Donnell (1998) denomina diversos países, especialmente da América Latina (Argentina, Brasil, Peru, Equador e Bolívia, mais as Filipinas e a Coreia do Sul, e alguns países da Europa Central e Oriental) como democracias “delegativas”. As democracias “delegativas” não estão consolidadas ou institucionalizadas, porém, podem ser duradouras. Assim, o autor estabelece a argumentação de que não se observa a possibilidade de uma regressão autoritária, não há um caminho efetivo para a representatividade institucionalizada. Defende o argumento de que a crise social e econômica que tais países herdaram de seu passado autoritário acaba por multiplicar as práticas da democracia delegativa.

Quando um governo democraticamente eleito é instalado, abre-se espaço para uma “segunda transição”, que pode ser até mais demorada e complexa do que a própria transição do regime autoritário. O que se espera é uma transição de um governo democraticamente eleito para um regime democrático. Porém, não há como garantir que essa transição seja realizada. Torna-se decisivo para um bom resultado dessa segunda transição o sucesso das instituições democráticas construídas no fluxo do poder político. Tal resultado é condicionado pelas políticas públicas e as estratégias políticas de diversos atores.

Nas sociedades contemporâneas, O'Donnell (1998) destaca que as instituições políticas democráticas são fundamentais para a mediação entre os fatores estruturais e as pessoas e os agrupamentos da sociedade (com interesses e identidades envolvidos):

Esse nível – institucional – intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político, e excluindo outras. Esse mesmo nível tem impactos menos imediatos e menos detectáveis, embora importantes, sobre fatores estruturais, particularmente no que diz respeito às mudanças que as decisões políticas e privadas podem provocar quando formuladas com um horizonte de tempo apropriado. A institucionalização acarreta, de fato, custos pesados – não só a exclusão de muitas vozes, mas também a recorrência de pesadelos de burocratização e aborrecimentos (O'DONNELL, 1998, p. 30).

A representação e a *accountability* são, portanto, dimensões republicanas de democracia: “uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos” (O’DONNELL, 1998, p. 32). Se os valores e crenças daqueles que ocupam cargos forem incorporados na rede de relações de poder já institucionalizadas, e se o instrumento da punição existe, um ator racional deverá calcular quais são os custos existentes em adotar comportamentos considerados “impróprios”.

Nas democracias representativas, as políticas públicas se realizam de forma lenta e estratégica, de modo a prevenir uma série de erros. Com isso, a responsabilidade em relação aos erros poderá ser partilhada. Por outro lado, na democracia delegativa, o presidente não tem a obrigatoriedade de prestar contas horizontalmente. Além disso, o presidente tem a vantagem aparente de uma rápida elaboração de políticas, mas com possibilidade de erros e implementações problemáticas.

Arato (2002) questiona até que ponto deve-se confiar em pessoas que não são conhecidas pessoalmente – caso da maioria dos representantes eleitos. Observa que na democracia representativa moderna a condição normal é a desconfiança e não a confiança. Enquanto Carl Schmitt refere-se a tal questão enquanto *identidade*, Arato (2002) fala de *identificação*: “trata-se na verdade de um processo através do qual os líderes eleitos superam a sensação de distanciamento entre eles, o representante e os representados” (ARATO, 2002, p. 90). A identificação acaba funcionando, uma vez que, em situações de mobilização, a população é influenciada pelos líderes; além do quê, o desejo de ser liderado é uma importante dimensão.

Tanto a liderança carismática quanto a mobilização popular tem curta duração. Para Arato (2002), Manin tem razão ao afirmar que a *accountability* passa a ser uma avaliação retrospectiva, ao passo que, mesmo que os representantes eleitos não possam ser forçados a cumprir suas promessas e programas de campanha eleitoral, poderão ser punidos pelos seus atos e omissões em eleições futuras. Isso implica que, dado o fato de que os eleitores não podem obrigar que os representantes implementem políticas específicas, é possível fazer com que os próprios representados julguem o comportamento de seus representantes nas eleições seguintes.

Além disto, a divulgação dos atos ilícitos de autoridades públicas nas mídias dependerá das ações de agências estatais autorizadas a investigar e punir. Quando essas ações não se realizam, deflagram-se insatisfações com o governo e com o próprio regime, dificultando suas políticas e até mesmo trazendo a sua derrota nas eleições seguintes. Nesses regimes, nem sempre a insatisfação popular desencadeará procedimentos públicos

apropriados. Nestes casos, a mídia acaba por substituir os tribunais. Ou seja, a mídia passa a assumir o papel de denunciar delitos e apontar possíveis atores responsáveis por esses atos. Isso acarreta duas possibilidades: culpados que acabam poupados de punições, uma vez que não são submetidos aos tribunais ou agências públicas; e inocentes condenados pela opinião pública, mesmo que nada possa ser provado contra eles (O'DONNELL, 1998).

Dessa forma, por mais que a existência da *accountability* vertical assegure que esses países sejam democráticos (sufrágio universal e livre expressão), a fragilidade existente na *accountability* horizontal expressa fraqueza nos componentes liberais e republicanos de diversas poliarquias.

Arato (2002) acrescenta ao processo de *accountability* uma dimensão de democracia deliberativa, de modo que a esfera pública e a sociedade civil operem conjuntamente.

Enquanto o público atua no importante papel de monitorar as ações que serão posteriormente recompensadas ou sancionadas, as associações civis preparam os eleitores para participação coletiva e para reagir de modo que façam diferença nos destinos eleitorais de seus representantes. Atualmente, todos sabem que os que detêm cargos eletivos devem, acima de tudo, temer o julgamento retrospectivo dos grupos organizados. Tanto a esfera pública como a sociedade civil vão além do modelo de *accountability* pura. Ainda que não possa funcionar sem elas, já não se trata mais de um modelo puro. Isso se dá não apenas devido ao papel normativo da democracia deliberativa. Estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação não se dá apenas na direção de informar os representados e prepará-los para atos de avaliação retrospectiva. A discussão e a crítica também informa os representantes sobre o estado de espírito do eleitorado. Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as conseqüências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos (ARATO, 2002, p. 97).

Diante de tal possibilidade de interação, os setores do eleitorado, atentos a determinados temas, por exemplo, questões de gênero, podem influenciar até mesmo de forma antecipada o curso das ações políticas. Uma das principais conquistas das ONGs feministas é a sua aproximação com a elaboração do orçamento da União. A partir da constatação de que os avanços na legislação nem sempre estavam relacionados a transformações efetivas na vida cotidiana das mulheres brasileiras, o CFEMEA passou a pensar estrategicamente no aprofundamento da sua intervenção. Nos últimos anos, a partir da necessidade de se ter uma intervenção mais consistente que vá além da proposição de emendas, o CFEMEA incorporou ao seu trabalho o acompanhamento da execução orçamentária, por meio do Orçamento Mulher<sup>5</sup> e da ampliação das parcerias e alianças com os movimentos sociais e com o

---

<sup>5</sup> O CFEMEA define o conceito de Orçamento Mulher como um “conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta

Legislativo Federal, bem como uma ampliação da consistência na elaboração e divulgação de estudos e análises que oferecem uma base mais sólida nas propostas de ação política das mulheres na área das finanças públicas.

A partir da força da pressão e da mobilização exercida pelos movimentos sociais no processo de consulta do Plano Plurianual 2004-2007 foram incluídos desafios fundamentais, como: “*Desafio 8*. Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias; *Desafio 9*. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades; *Desafio 25*. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2006). Em 2011, por exemplo, o CFEMEA questionou o valor para o enfrentamento da violência contra as mulheres, inicialmente definido pelas emendas com o valor de mais de R\$145 milhões para a Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento. Porém, aprovou-se menos de 10% desse valor. Sem o monitoramento do CFEMEA e de outras ONGs feministas, certamente muitas negligências na área orçamentária para programas voltados para a mulher sofreriam sérios cortes (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2010).

A participação feminista nesta etapa do ciclo orçamentário torna-se estratégica. É o momento de analisar, detalhadamente, se na proposta do Plano Plurianual existem ou não a dimensão de gênero e raça entre os desafios, metas e objetivos, além dos programas e/ou das ações voltados para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres. Em alguns casos, a proposta é disponibilizada para consulta à população ainda no Executivo, mas, na maioria das vezes, somente quando é enviada ao Legislativo (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 68).

Como observa Arato (2002), é por meio da esfera pública e da sociedade civil que a democracia se aprofunda, até o ponto em que a sociedade civil beira a desobediência civil. A esfera pública e a sociedade civil devem se completar e não substituir os processos de *accountability*. A preocupação do autor é com o estabelecimento de estruturas nas quais a interação civil e pública são possíveis, com liberdade de associação e comunicação. A não verbalização e a não organização em iniciativas e discussões políticas, por parte dos cidadãos, pode comprometer o desempenho de monitoramento da opinião pública e das ações de *accountability*.

---

as relações de gênero”. A discussão do conceito ocorreu no âmbito da realização de um workshop promovido pelo CFEMEA, com o objetivo de concretizar um conceito sobre Orçamento Mulher, construindo uma metodologia ancorada na definição desse conceito. Para essa construção, o CFEMEA utilizou o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, instrumentos orçamentários definidos na Constituição Federal.

## 5.2 Esforços de *advocacy* no âmbito das ONGs

Algumas ONGs e organizações da sociedade civil atuam fortemente junto aos governos para intensificar a promoção de políticas públicas voltadas para o interesse público. A idéia é a de que nem sempre as políticas e programas formulados pelo governo serão baseados no que é melhor, por exemplo, para a saúde das pessoas, o meio ambiente ou a igualdade de gênero:

Isso não é o mesmo que dizer que os governos não se importam, mas eles tendem a agir por *pressão*. Se os negócios exercem uma pressão maior, terão influência maior no resultado. Embora informação seja importante, o que é necessário, com frequência, é pressão – incluindo pressão através da mídia, por meio de artigos e matérias, mostrando falhas nas políticas governamentais ou da opinião pública (o que é conseguida com cobertura de imprensa). É fácil reclamar da resistência do governo em agir de acordo com o interesse da população, mas devemos lembrar que é nossa responsabilidade encorajá-lo a fazer o que é certo. Esse encorajamento – e às vezes pressão – para aprovação de leis e políticas ou implementação de programas que trarão benefícios para o público é chamado *advocacy* (ALIANÇA DE CONTROLE DO TABAGISMO, 2006, p. 10).

A Aliança de Controle do Tabagismo (2006, p. 11) define *advocacy* como “a arte de converter o impossível no inevitável” e cita, dentro desse contexto, um exemplo:

Se um determinado governo está estudando a hipótese de aumentar as tarifas de transporte público e baixar os impostos sobre carros, as ONGs deveriam se encontrar e criar um plano de *advocacy*. Elas começariam identificando seus objetivos: organizar protestos contra as mudanças propostas, informar o governo sobre suas posições, e finalmente convencê-lo a mudar sua decisão. Elas determinariam as atividades que são propensas a levar aos resultados desejados – como pedir a especialistas para mandar cartas aos jornais locais ou regionais sobre os efeitos dessa política nos engarrafamentos de trânsito; destacar os problemas enfrentados pelos trabalhadores; marcar um encontro com os representantes do governo para discutir as medidas, etc. Se seus resultados de *advocacy* forem bem sucedidos, o governo poderá retirar seu plano ou, possivelmente, até decida fazer o contrário – aumentar os impostos sobre os carros e baixar as tarifas de transporte público. Isso representaria um esforço efetivo de *advocacy*, e o resultado seria um benefício para a população em geral (e alguns fabricantes e vendedores de carro chateados).

Um exemplo de *advocacy* no controle do tabagismo ocorreu em 31 de maio de 2000, Dia Mundial Sem Tabaco, quando o Ministério da Saúde enviou para o Congresso um projeto de lei recomendando a proibição de publicidade na mídia de produtos derivados do tabaco. A partir dessa medida, houve a união de ONGs que atuavam no tema para apoiar a iniciativa do governo. Na ocasião, cerca de 250 ONGs brasileiras e 250 entidades atuantes em saúde, ciência e pesquisa, bem como associações e universidades uniram-se na produção de cartas e

abaixo-assinados destinados aos parlamentares, a fim de que a lei fosse aprovada. Nesse processo houve ampla divulgação da imprensa e também audiências públicas para colocar os dois lados frente a frente. Em dezembro de 2000, aprovou-se a Lei nº 10.167, que restringia a publicidade dos produtos derivados do tabaco, ficando a mesma restrita aos locais de venda. O movimento de *advocacy* utilizou, nesse caso, instrumentos similares aos da indústria do tabaco, que foram a pesquisa, a informação e a propaganda. Diante disso, a Aliança de Controle do Tabagismo (2006) reforçou a importância dos meios de comunicação para fazerem com que os governos atuem em prol de determinadas mudanças.

Outro instrumento recomendado pela Aliança de Controle do Tabagismo (2006) no processo de *advocacy* foi a formulação de pesquisas sobre o tema de interesse. As pesquisas de *advocacy* devem trazer motivos claros pelos quais deverá ser realizada uma determinada ação governamental. Além disso, uma pesquisa formulada visando à realização de ações de *advocacy* deve trazer informações consistentes e úteis para o convencimento do tema. Assim, a pesquisa para *advocacy* diferencia-se das demais devido ao seu foco em políticas e na legislação, bem como pelos seus objetivos estratégicos para as mudanças acontecerem. O planejamento de uma pesquisa para *advocacy* deve considerar: 1) Quais são os objetivos políticos da pesquisa e se a pesquisa em si é adequada ao objetivo político pretendido; 2) Que a arena política é altamente dinâmica e a pesquisa para *advocacy* deverá ser desenvolvida sob tal perspectiva e prever também como os resultados serão utilizados para o alcance dos objetivos; e 3) Para o sucesso da pesquisa para *advocacy* também é necessária a reunião de estatísticas nacionais convincentes ou a produção de dados primários.

O termo “*advocacy*” vem sendo redefinido ao longo das mudanças políticas. “*Advocacy*” origina-se da palavra “*Vocare*”, do latim, que, em síntese, pode ser traduzida como ajudar alguém que está em uma determinada necessidade. Do inglês, “*advocacy*” tem origem no verbo “*to advocate*”. Devido à confusão que é feita com os termos “advocacia” e “advocar”, que, em português, consistem em questões jurídicas e legais, Libardoni (1999) traduz *advocacy* como a defesa e a argumentação voltada para uma causa, posição ou necessidade. O significado de *advocacy* proposto por Libardoni (1999) engloba um significado amplo do termo, considerando a pressão política envolvida na proteção de uma causa específica e as articulações realizadas por organizações da sociedade civil no processo de defesa de uma temática. Cabe aqui uma breve explicação sobre os termos *advocacy* e lobby. Conforme Rodrigues (1999):

(...) os termos *Advocacy* e *Lobby*, a uma primeira vista próximos, referem-se de fato a processos bastante distintos e mesmo opostos. O termo *Lobby* refere-se a um tipo de ação política em favor de grupos ou corporações específicas, ou seja, estão em pauta interesses privados, geralmente de ordem financeira, os quais tendem mesmo a causar a indignação de vastos segmentos sociais. Diferentemente, as propostas e conquistas fruto de processos de *Advocacy*, embora possam ‘favorecer’ segmentos social e historicamente excluídos, revertem para a sociedade como um todo, produzindo avanços rumo a projetos civilizatórios mais democráticos, justos e humanos.

Na atuação política das organizações da sociedade civil há possibilidades e limites. As ações de *advocacy* terão de encontrar uma estrutura de oportunidades, que possibilite ações mais efetivas. As políticas públicas realizadas com a atuação de organizações da sociedade civil influenciaram na constituição de outra estrutura político institucional (LIBARDONI, 1999):

Dependendo do contexto político e do grau de abertura dos sistemas políticos, as ações das organizações da sociedade civil para influenciar as elites institucionais, isto é, as ações de *advocacy*, podem ser conduzidas desde perspectivas que se centram no *lobby* junto aos tomadores de decisão, ou que enfatizam a participação institucional (em conselhos, comitês e fóruns de consulta, fóruns públicos, campanhas cívicas), ou que enfocam a educação ou a persuasão, ou ainda, que são abertamente de contestação e confrontação com o poder (manifestações, protestos e greves) (LIBARDONI, 1999, p. 3).

O trabalho desempenhado por organizações da sociedade civil em *advocacy*, entre elas, o movimento feminista e de mulheres, foi uma peça chave para o entendimento das definições e elementos daquela prática. Promover e defender mudanças e transformações sociais implica, para diversas organizações, relações de poder mais democráticas e a participação de mais parcelas da população, tendo, como consequência, a expansão dos direitos humanos. A *advocacy* requer um planejamento estratégico com metas definidas e pensadas a longo prazo, além de análise do contexto político e institucional no qual se pretende atuar. No âmbito da *advocacy* feminista, é preciso conhecer as questões de gênero e somar a isso estratégias e técnicas específicas, além de criar redes e agendas para a garantia da cidadania e da democracia. A *advocacy* fortalece a sociedade, democratiza o poder e influencia a agenda pública.

Mesmo com as mudanças vivenciadas em vários países na relação entre Estado e sociedade civil, a participação e a influência da sociedade civil ainda têm um espaço pequeno. Exatamente por isso, Libardoni (1999, p. 4) indica que ações de promoção e defesa tornam-se estratégias importantes com a finalidade de:

(1) Fortalecer e aumentar o poder de ação da sociedade civil e a participação da cidadania organizada no processo de tomada de decisões sobre políticas e

programas, (2) promover uma nova cultura política mais transparente, participativa e democrática e (3) consolidar a democracia. É ao mesmo tempo importante para resolver problemas específicos através de mudanças concretas em políticas e programas. A *advocacy* constitui-se numa estratégia chave para garantir os direitos humanos das mulheres e ampliar sua cidadania, e também para aumentar seu poder de influenciar o processo de tomada de decisões, a implementação de políticas públicas e leis igualitárias e o cumprimento dos acordos internacionais.

Há diversos conceitos envolvidos nesse processo, como *constituency* (grupos de interesses), *accountability* (prestação de contas), *poder* e *legitimidade*. Com a *advocacy*, as organizações compreendem outras dimensões de atuação. O conceito de *constituency* refere-se aos indivíduos e grupos afetados pelo tema em questão; a *accountability* refere-se às instituições públicas e ao processo decisório, o que envolve a cobrança de promessas de políticas públicas e o cumprimento de uma lei, por exemplo.

Mas o conceito de *accountability* aplica-se também às organizações e às campanhas que elas desenvolvem. Promover *accountability* dentro de uma organização ou de um grupo de *advocacy* é fundamental para aumentar o poder, a influência e a sustentabilidade da organização ou do grupo no longo prazo, bem como para a construção de relações internas de poder mais democráticas. Padrões de sucesso e critérios de performance contribuem para aumentar e garantir as responsabilidades individuais, a realização das metas, o compromisso, bem como a autoria e a identidade dentro do grupo, elementos fundamentais para manter a coesão e a energia ao longo do tempo (LIBARDONI, 1999, p. 6).

A legitimidade também é um fator fundamental nas ações de *advocacy*, de forma que os questionamentos apontados possam ser ouvidos pelos “donos do poder” e pelo público. Basicamente, a legitimidade envolve quem é representado, em nome de quem se fala. No processo de *advocacy*, a credibilidade da organização ou grupo que realiza a ação pode aumentar ou não os fins a serem atingidos. Dessa forma, a responsabilidade e o desenvolvimento de *accountability* com o grupo de interesse podem colaborar para o aumento da legitimidade e da credibilidade em relação ao grupo de *advocacy*. Libardoni (1999) explica que é preciso existir uma forte interação entre o que se pretende alcançar e a habilidade de quem está executando as ações; clareza sobre o tema abordado; planejamento estratégico; paciência; liderança; e determinação. Há três questões-chave em uma ação de *advocacy*: questão ou temática promovida e defendida; atores que se deseja que apoiem e sejam influenciados pela *advocacy*; e o resultado da ação de *advocacy*.

Uma questão que também deve ser discutida em *advocacy* é a continuidade das ações, que acaba acontecendo como um processo coletivo e comprometido:

Para isso é fundamental a adoção de mecanismos internos de *accountability*, transparência, divisão de responsabilidades e de poder dentro da organização ou grupo de *advocacy*. Uma divisão clara dos papéis e responsabilidades entre as

participantes é essencial, não apenas para evitar contradições e confusões nas mensagens e dar maior eficiência à ação, mas também para manter a coesão e harmonia dentro do grupo. É essencial construir equipes multidisciplinares e ao mesmo tempo reconhecer e valorizar as diferentes capacidades de suas integrantes e permitir que as especializações coexistam e se apoiem mutuamente. Para isso é necessário um compromisso de longo prazo no interior da organização ou grupo que assegure um ambiente favorável e possibilite o desenvolvimento das várias habilidades necessárias à incidência política (LIBARDONI, 1999, p. 11-12).

Há um aspecto diferenciado no trabalho de *advocacy* orientado para a mudança nas políticas públicas, que é a aproximação das instituições e entidades com as quais os grupos de *advocacy* nem sempre gostariam de trabalhar. Para evitar conflitos nessa relação, devem-se orientar por estratégias com metas claras e socialização de informações (KYTE, 1998 apud LIBARDONI, 1999). É considerado fator chave para o sucesso de uma ação de *advocacy* o fortalecimento das bases de apoio e/ou dos grupos de interesse envolvidos, além do comprometimento daqueles que atuam na questão. Também é preciso haver uma boa negociação em uma ação de *advocacy*, uma vez que nem sempre há unanimidade quando se atua nessa área. Ainda são fatores importantes a comunicação e a educação, além do trabalho em parceria com os meios de comunicação. Libardoni (1999) reforça que a prática de *advocacy* não deve apenas buscar alterações em políticas públicas ou na legislação, mas também o fortalecimento da democracia, contribuindo para que as mulheres possam exercitar a sua cidadania, aumentar a participação nas decisões e demandar a *accountability* para que a legislação seja cumprida e as políticas públicas implementadas.

### **5.2.1 Advocacy e empoderamento político**

A *advocacy* realizada pelos movimentos sociais liga-se a um longo processo de empoderamento político e de conscientização social. Uma parte essencial da *advocacy* é fazer o público entender o valor de um argumento diferenciado. A estratégia para a elaboração desse argumento social é um processo longo – muito além da retórica. Os governos descobriram que, para a opinião pública ser sensibilizada para um determinado tema, as organizações que trabalham com a *advocacy* tanto podem colaborar para que a política seja realizada pelo governo, quanto criar uma séria oposição a ela, caso a estratégia não seja bem feita.

Zeppelini (2008, p. 01) explica que a *advocacy* pode se configurar como “o lobby do bem”, porque é o engajamento a determinadas causas que irá beneficiar alguém ou a um grupo. A missão das instituições que trabalham com a *advocacy* é lutar para que um problema seja resolvido ou os direitos de uma entidade ou grupo sejam defendidos e respeitados. Mesmo que a palavra lobby tenha ganhado uma carga consideravelmente negativa na história brasileira, Zeppelini (2008) reforça que o seu significado pode ser importante e nobre:

Advocacy é, basicamente, um lobby realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade. É na realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências que se dá o verdadeiro *advocacy*, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural (ZEPPELINI, 2008, p. 01).

Para ilustrar o funcionamento da *advocacy*, Zeppelini (2008) cita alguns exemplos de possíveis atuações de uma determinada organização não-governamental na defesa de um direito do seu público-alvo. Uma ONG, por exemplo, que queira implementar um projeto ambiental em uma comunidade de pescadores, poderá atuar na formação de uma comissão permanente que estabeleça contato com órgãos públicos, colaborando para o projeto ambiental. O setor de comunicação e assessoria dessa ONG poderá atuar no diálogo e promoção de campanhas de conscientização nessa comunidade e junto ao governo com a finalidade de mostrar que o projeto ambiental é bom e deve ser levado em frente.

O desenvolvimento da *advocacy* no mundo apresenta diferentes graus de desenvolvimento. Enquanto em países ricos, como os Estados Unidos, a discussão sobre *advocacy* é ensinada desde a escola, fomentando o relacionamento entre comunidades e ONGs, no Brasil este processo ainda é realizado lentamente. Mesmo com o desenvolvimento considerável nos últimos anos, boa parte das ações de *advocacy* vem de empresas privadas. Zeppelini (2008) reforça que as ONGs brasileiras ainda precisam desenvolver articulações melhores – ações que só poderão ser realizadas com sucesso a partir da disseminação de informações sobre *advocacy*.

Em 2009, a Rede Mulher de Educação produziu uma publicação especial intitulada “Fazendo lobby: guia de participação de delegadas/os no processo de negociação e incidência na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM)”. O guia tinha por finalidade “alicerçar o árduo e complexo processo de lobby a ser enfrentado pelas lideranças efetivas e potenciais, do Movimento de Mulheres e Movimento Feminista” (MELO, Jacira; IRACI, Nilza; VIEIRA, Vera, 2009, p. 7), com fins de preparação para a CONFECOM, que foi

realizada em Brasília, entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2009. O evento foi apontado como histórico por ter ocorrido pela primeira vez no país.

Em um capítulo inteiro, a publicação da Rede Mulher dedica-se a explicar o que é lobby e quais as principais ações a serem realizadas pelas lideranças antes, durante e depois da Conferência. Para a Rede Mulher, o trabalho deveria consistir de três passos:

Destacar toda a informação no processo de discussão já iniciado em outras conferências, nacionais e/ou internacionais, cujo tema da Comunicação tenha sido debatido; identificar quais são as forças sociais que têm prioridades parecidas ou poderiam apoiar as nossas, e identificar o que fazem para implementar essas prioridades; e identificar pessoas sensíveis ou aliadas para que apoiem nossa agenda e possam fazer recomendações ou influir no processo de negociação da Conferência (MELO, Jacira; IRACI, Nilza; VIEIRA, Vera, 2009, p. 26).

Para influenciar o processo de decisões no âmbito da Conferência, a Rede Mulher apontou na publicação uma série de pré-condições:

Um objetivo político claro: é necessário saber o que queremos, ter uma agenda política clara traduzida em uma linguagem apropriada (positiva, propositiva, utilizando a terminologia adequada); um conhecimento da “linguagem consagrada” que sirva a nossos propósitos. É sempre mais fácil avançar sobre o que já foi aprovado em outras Declarações ou Planos de Ação do que aprovar novos conceitos ou novas linguagens; um conhecimento dos atores e suas agendas, inclusive a do setor não- governamental (ONGs) que participa da Conferência. O fato de ser ONG não significa que sempre se está em uma posição que consideramos correta. É importante saber quem tem e quem não tem posições que não são negociáveis, como se movem os blocos, como se fazem e se desfazem alianças, quais são os eixos através dos quais podem ser feitas alianças. Tudo isso requer um exercício permanente de planejamento estratégico em uma dinâmica que muda diariamente; conhecer, de antemão, os nomes das personalidades governamentais que participarão na Conferência e fazer o lobby correspondente. O mesmo deve ser feito com os nomes dos/as representantes de ONGs que integram a delegação oficial; ter sempre presentes as prioridades originais, com objetividade nas recomendações a serem priorizadas nos diversos contextos nacionais; divulgar a informação sobre a Conferência nos meios de comunicação, focando as prioridades das mulheres e das organizações de mulheres da sociedade civil, considerando o enfoque de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geração; participar dos eventos preparatórios da Conferência tratando de identificar possíveis aliados e pontos de consenso para formular estratégias comuns. Se possível, especialmente, nas Conferências preparatórias de outras regiões (MELO, Jacira; IRACI, Nilza; VIEIRA, Vera, 2009, p. 26-27).

Conforme o CFEMEA (2010b), foi o trabalho de *advocacy* junto ao Poder Legislativo o que fez a ONG se tornar mais conhecida entre os atores políticos e os movimentos sociais. As ações de *advocacy* realizadas pelo CFEMA possuem uma sinergia com a articulação e a comunicação política. Para o CFEMEA, o tipo de *advocacy* desenvolvido no âmbito da Lei Maria da Penha é o propositivo, ou seja, aquele que amplia ou cria direitos para as mulheres.

### 5.3 Políticas Públicas e redes

Os conceitos de “rede” e de “governança” formaram-se nos anos 1970, nesta época a partir da sociologia e, posteriormente, ampliaram-se para as demais áreas das Ciências Sociais. Tais conceitos acabaram sofrendo modificações, com a transformação da relação entre Estado após a redemocratização. A criação de políticas públicas e as questões sociais tornaram-se assuntos não apenas das instâncias governamentais, mas também das redes. Esse contexto de redes atuando pela resolução de problemas e de produção de políticas públicas pode ser visto em diferentes áreas da política, com a atuação de atores variados, como o próprio governo e as organizações não-governamentais. Na nova relação entre Estado e sociedade no Brasil, houve a redefinição do compartilhamento do poder. Governo e sociedade passaram a caminhar rumo a novas formas de participação social. A transformação que o Estado sofreu com essa nova distribuição de forças e atores alterou a própria condução de gestão das políticas públicas (AMANTINO-DE-ANDRADE, 2005).

Política pública pode ser entendida como um grupo de ações realizadas por um governo com a finalidade de solucionar um determinado problema ou conflito da sociedade (BONAFONT, 2004). O governo é um ator fundamental quando se fala de políticas públicas, uma vez que não é possível mencionar políticas públicas sem abordar a atuação governamental. Há autores como Jones (1970 apud BONAFONT, 2004), que preferem a definição de políticas públicas enquanto um processo que se organiza por etapas, sendo possível apontar cinco fases nesse processo: 1) A identificação do problema; 2) Criação de uma solução entre as opções existentes; 3) Tomada de decisões; 4) Implementação da decisão; e 5) Avaliação dos resultados.

Em cada uma das etapas, há uma série de atores envolvidos, como os meios de comunicação, os grupos de interesse, os membros do governo (dos variados poderes), os partidos políticos e as organizações não-governamentais. Nas últimas décadas, houve a popularização do conceito de “redes políticas”, popularizadas em inglês com o nome de *policy network*. Bonafont (2004, p. 36) concebe *policy network* como “(...) um conjunto de relações entre atores públicos e privados que interagem por meio de uma estrutura não-hierárquica e interdependente, para alcançar os objetivos comuns referidos à política”.

Nas redes políticas é essencial a interdependência e uma relação minimamente estável entre os atores envolvidos, com troca de informações, discussão de propostas e negociações políticas. Com a disseminação de redes políticas, houve mudanças na forma de se

conceber e organizar as políticas públicas e o papel do Estado, alterando a visão tradicional de um Estado que decide sozinho (BONAFONT, 2004).

### 5.3.1 Tipologias

Com a finalidade de classificar e identificar o processo de análise de redes, foram desenvolvidas tipologias que traçam a relação entre os atores públicos e privados nos seus respectivos subsistemas. Em geral, boa parte dos autores adota como variáveis o número e o tipo de atores envolvidos, as relações entre eles e as formas institucionais de interação, as funções que são executadas na rede, relações de poder e linhas de conduta. A combinação de tais variáveis pode levar a tipologias, dentre as quais se distinguem dois tipos: as que seguem a teoria do Estado tradicional com a finalidade de traçar modelos considerados ideais e as teorias que utilizam novos conceitos (BONAFONT, 2004).

Rhodes; Marsh (1992 apud BONAFONT, 2004) utilizam uma tipologia que considera cinco dimensões: o número de atores; os interesses envolvidos; o grau de integração entre os participantes; a distribuição de recursos; e a distribuição de poder na rede. Bonafont (2004) explica que essa organização de variáveis pode trazer diversos tipos de redes políticas e formam dois modelos opostos: as comunidades políticas e as redes em torno de problemas. Enquanto uma comunidade política é constituída por poucos atores, com domínio de um grupo da relação de intercâmbio e alto grau de integração, uma rede em torno de um problema é formada por muitos atores, com interesses variados, com fraco grau de mobilização e estrutura profissional insuficiente.

Schneider (2005), com base na literatura sobre redes de políticas públicas, constrói generalizações empíricas em relação à criação de políticas no âmbito de democracias modernas. A primeira generalização refere-se ao processo de formulação de políticas públicas como produto das ações de muitos atores e não apenas do Estado, incluindo atores privados de diversos campos. Existe, no relacionamento desses atores, diferentes forças e influências políticas, posições que são determinadas tanto pela estrutura formal quanto pelos vínculos informais. As redes podem ser entendidas enquanto “manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas bastante distintas” (SCHNEIDER, 2005, p. 38). Hoje, diversos

atores, inclusive os não-oficiais, como as associações, atuam até mesmo de forma central para que uma política seja definida:

Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que reflete uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados” (KENIS e SCHNEIDER, 1991, p. 41, apud SCHNEIDER, 2005, p. 40).

Para Schneider (2005, p. 49), o conceito de rede de políticas públicas se deve a três processos de mudança, que são as “mudanças sociais contemporâneas”, a “tendência específica da própria dinâmica do desenvolvimento teórico das ciências sociais” e o “surgimento de novas tecnologias do conhecimento”. A expansão das fronteiras e o aumento de organizações internacionais levaram à transnacionalização das políticas públicas (SCHARPF, 1992, MAYNTZ, 2001 apud SCHNEIDER, 2005). Inserir-se em uma rede de políticas públicas implica na necessidade de atuação solidária e interlocução com várias forças envolvidas (PROCOPIUCK; FREY, 2009).

Um fator fundamental para o estabelecimento de redes foi o desenvolvimento tecnológico das comunicações, o que permitiu a construção de interações virtuais e um aceleração dos processos (TEIXEIRA, 2002):

Todos estes fatores têm confluído para gerar a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã (TEIXEIRA, 2002, p. 1).

Mesmo com o esforço dos atores envolvidos, a complexidade da gestão de redes tem trazido o fracasso a muitos programas e projetos sociais, em função dos desafios administrativos e da administração de conflitos nos processos de decisão. Com isso, ao falar-se de estruturas gerenciais policêntricas, os processos que envolvem decisões, planejamento e avaliações acabam ganhando outra perspectiva. Santos (2005) destaca que ainda há poucas análises no processo de constituição de redes de políticas públicas. Embora boa parte da literatura concentre-se em analisar a capacidade de articulação do Estado com outros atores, bem como a incapacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas, não se pode desconsiderar o desenvolvimento das organizações civis no cenário brasileiro.

Redes de políticas públicas podem ser explicadas como uma relação de interdependência existente entre membros de uma ou mais comunidades na formulação de políticas públicas. Manin; Mayntz (1991 apud Santos, 2005) ponderam que não se pode definir as redes de políticas públicas exclusivamente por meio da sua interação interorganizacional: é preciso também considerar o processo de formulação e implementação de medidas, com a presença de redes de atores participantes das negociações e decisões.

Na luta da violência contra a mulher, Fabiana Paranhos<sup>6</sup>, integrante da coordenação da ANIS, aponta que, na era virtual, as redes formadas com a ajuda da Internet colaboram para as discussões sobre violência contra a mulher:

“Temos um diálogo diário por e-mail. Todos os dias, a caixa de e-mail tem muitos e-mails para responder e dialogar, com os temas do feminismo. Todo mundo se fala o tempo inteiro. Seja para apoio a campanhas, mesmo que regionais, ou dentro de alguma cidade, organizar uma passeata, conseguir quórum para ir a uma assembleia legislativa para alguma votação... todas as ações são divulgadas e apoiadas por todas as organizações. Evidentemente, há uma limitação de recursos, não conseguimos estar sempre em todas as reuniões, mas fazemos sempre o possível. O movimento feminista é muito articulado” (Fabiana Paranhos, Anis).

Assim como Paranhos, Télia Negrão<sup>7</sup> corrobora da mesma opinião sobre a atuação em redes:

“O trabalho rede é fundamental para a união das ONGs feministas. Com o advento da internet, ficou muito mais fácil conectar toda a rede feminista. Nesse processo de redes, o tema da violência contra a mulher é muito forte. Quando recebemos um alerta sobre uma violência contra uma mulher, nos movimentamos, fazemos abaixo-assinados e enviamos mensagem para autoridades. A nossa grande metodologia agora é a do trabalho em rede”.

Assim, as políticas públicas resultam de uma interação entre atores estatais e não-estatais. O Estado deixa de ser o único ator relevante no processo, embora nem todos os atores envolvidos sejam beneficiados de forma igual. O Estado não chega a ser um prisioneiro frágil por interagir com outros atores. Na realidade, o Estado perde um poder ditatorial para inaugurar uma nova forma de organizar as demandas, de forma muito mais participativa e democrática (SANTOS, 2005).

Partindo dos conceitos aqui abordados, no próximo capítulo nos deteremos ao fenômeno da violência contra a mulher – cuja reflexão envolve aspectos de saúde, justiça e cidadania –, a Lei Maria da Penha e as mudanças no cenário da violência doméstica no Brasil.

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada em 22.02.2011, com Fabiana Paranhos, historiadora e pesquisadora da ANIS.

<sup>7</sup> Entrevista realizada em 29.03.2011, com Télia Negrão, secretária-executiva da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos.

## 6 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, LEI MARIA DA PENHA E AS MUDANÇAS NO CENÁRIO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL

### 6.1 Violência e saúde da mulher

Nas reflexões sobre o conceito de violência, surgiram diferentes linhas de indagações e abordagens metodológicas, das quais quatro são apontadas por Bandeira; Suárez (1999) como recorrentes na literatura científica. A abordagem mais antiga considera a violência relacionada com a saúde e a doença, de caráter normal ou patológico. A segunda, da psicologia social, associa a agressividade às desordens de personalidade, afirmando que a violência é aprendida em circunstâncias diversas, em relações familiares, conflitos e competições. A terceira abordagem é chamada por Bandeira; Suárez (1999) como cultural, e é examinada a partir da vivência do mal e do sofrimento, nos imperativos culturais que regem a manifestação das condutas violentas. Por fim, a quarta abordagem, apontada como a de maior consenso, é a chamada sócio-econômica, que, como a própria classificação indica, procura encontrar os motivos da violência nos âmbitos econômico e político:

“A desigualdade social, a irredutibilidade das diferenças, o exercício abusivo do poder, a pobreza e a miséria jogam um papel explicativo fundamental em uma macro análise de todo distanciada da subjetividade, do indivíduo e das particularidades culturais” (BANDEIRA; SUÁREZ, 1999, p. 21).

De acordo com o *Rapport mondial sur le développement humain*, a violência conjugal/familiar faz parte do cotidiano de um em cada quatro casais em quase todos os cento e vinte países estudados. As pesquisas empíricas realizadas no campo da violência contra a mulher evidenciam que o fenômeno é complexo e para entendê-lo é preciso buscar um entendimento transversal, ultrapassando as discussões sobre o poder patriarcal, caminhando para o que é intrínseco às relações conjugais e amorosas e em imperativos culturais, indo para campos diversos, como sociologia, antropologia, psicanálise e medicina (BANDEIRA; SUÁREZ, 1999).

Bobbio; Matteucci; Pasquino (1986, p. 1291) definem a violência como:

(...) a intervenção física de um indivíduo ou grupo contra outro indivíduo ou grupo (ou também contra si mesmo); para que haja violência é preciso que a intervenção física seja voluntária (...) e que tem por finalidade destruir, ofender e coagir. Exerce violência quem tortura, fere ou mata; quem, não obstante a resistência, imobiliza ou

manipula o corpo de outro; quem impede materialmente o outro de cumprir determinada ação. Geralmente, a violência é exercida contra a vontade da vítima.

É possível ver os efeitos da violência no mundo de diversas formas: são mais de 1,6 milhões de pessoas que perdem a vida e outras que sofrem lesões não mortais como resultado da violência autoinfligida, interpessoal ou coletiva. A violência é, também, umas das principais causas de morte em todo o mundo para a população de 15 a 44 anos. Milhões de dólares são gastos por ano com assistência sanitária, além de gastos com dias de trabalho perdido e com leis contra a violência. Mais do que os gastos financeiros, é preciso considerar também os danos de dor física e emocional envolvidos na violência. Além disso, muitas das vítimas – por encontrarem-se nessa situação, costumam estar mais fragilizadas para conseguir proteger-se. Algumas acabam obrigadas a guardar silêncio das experiências vividas devido às pressões e convenções sociais. Embora algumas causas da violência possam ser vistas com facilidade, há outras que fazem parte da estrutura social, cultural e econômica do cenário humano (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

Conforme o *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2002), há sistemas – seja religiosos, jurídicos ou comunitários – que previnem ou limitam a aparição da violência. Mesmo que nenhum deles tenha sido efetivo, contribuíram para a diminuição da violência nas sociedades civilizadas. Um campo importante de atuação contra a violência tem sido a saúde pública, que passou a atuar mais efetivamente a partir dos anos 80.

Para realizar uma análise sobre a violência é necessário analisar suas definições e suas diversas manifestações. A Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, define a violência como:

(...) el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos al desarrollo o privaciones” (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002, p. 5).

A questão da violência transformou-se em uma das principais ameaças do final do milênio passado. Bandeira; Suárez (1999) esclarecem, ainda, que há duas formas de ver a violência. A primeira concebe a violência enquanto *fenômeno substantivo*, buscando transcender suas formas específicas e tentando compreender a forma de agir do transgressor e quase nunca a dos agredidos – considerando-os portadores de personalidade fraca e com opções divergentes. Há outro modo de ver a violência, afastando-se da substantividade da questão e caminhando para a compreensão do fenômeno como uma *qualidade atribuída* às

pessoas, fatos e formas de agir. Nessa perspectiva, para Bandeira; Suárez (1999), a violência passa a ser vista enquanto campo discursivo (muitas vezes mítico) que traduz o sofrimento humano e constrói moralidades. Aqui se tem o foco deslocado do ser que produz a violência para a coletividade do mal e do sofrimento, além das questões de ética e moralidade.

A Assembléia Mundial da Saúde declarou, em 1996, por meio da resolução *WHAA49.25*, que a violência é um problema relevante na temática da saúde pública em todo o mundo, solicitando à OMS a elaboração de uma tipologia da violência. Embora sejam poucas classificações e sem uma classificação taxionômica completa, a violência é classificada em três categorias gerais: a violência autoinfligida (comportamento suicida e de autolesões), a violência interpessoal (violência familiar ou de casais e a comunitária) e a violência coletiva (social, política e econômica). Tais violências acabam por ferir a liberdade de ir e vir, a segurança, a autoconfiança e o gosto pela vida em si, constituindo-se o ponto extremo da relação entre homens e mulheres (HAMER, 1977 apud ALEMANY, 2009, p. 272):

As violências praticadas contra as mulheres devido ao seu sexo assumem múltiplas forças. Elas englobam todos os atos que, por meio da ameaça, coação ou força, lhes infligem, na vida privada ou pública, sofrimentos físicos, sexuais ou psicológicos com a finalidade de intimidá-las, puni-las, humilhá-las, atingi-las na sua integridade física e na sua subjetividade. O sexismo vulgar, a pornografia, o assédio sexual no local de trabalho também se incluem aí (ALEMANY, 2009, p. 271).

A violência interpessoal é dividida em violência familiar ou de casais e a comunitária. Enquanto a familiar concentra os casos de violências relacionadas às crianças, adolescentes, casais ou idosos, a comunitária é entre pessoas que não guardam parentesco e podem não se conhecer. Já a violência coletiva é subdividida em violência social, política e econômica, e ocorre em ordem maior, seja por grupos setoriais ou pelo próprio Estado. Em relação à natureza dos atos da violência, ela pode ser física, sexual, psíquica e do tipo que inclui negligências ou descuido (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

Há um grande custo financeiro relacionado à violência e que atinge cifras de milhões de dólares a cada ano, no que se refere à assistência sanitária, custos legais e produtividade perdida. Foi realizado nos Estados Unidos, em 1992, um estudo com os custos anuais – diretos e indiretos – pelos ferimentos causados por arma de fogo, que alcançavam os 126 milhões de dólares, enquanto os ferimentos causados por facas custaram mais 51 milhões de dólares. Outro estudo realizado na província canadense de Nova Brunswick, em 1996, revelou um custo total médio das mortes por suicídio superior a 849 milhões de dólares. As mortes prematuras, com custos diretos e indiretos, como a assistência sanitária e as investigações

policiais, custam mais 80 milhões de dólares. Adicionalmente, merece destaque também um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre 1996 e 1997, a respeito da magnitude da violência em seis países latino-americanos, incluindo o Brasil. No estudo, houve a análise de gastos relacionados com a assistência sanitária, os serviços para o cumprimento da lei e questões judiciais e as perdas relacionadas às transferências de bens. Os custos com assistência sanitária – considerados como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), em 1997 – representaram 1,9% do PIB no Brasil, 5,0% na Colômbia, 4,3% em El Salvador, 1,3% no México, 1,5% no Perú e 0,3% na Venezuela (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

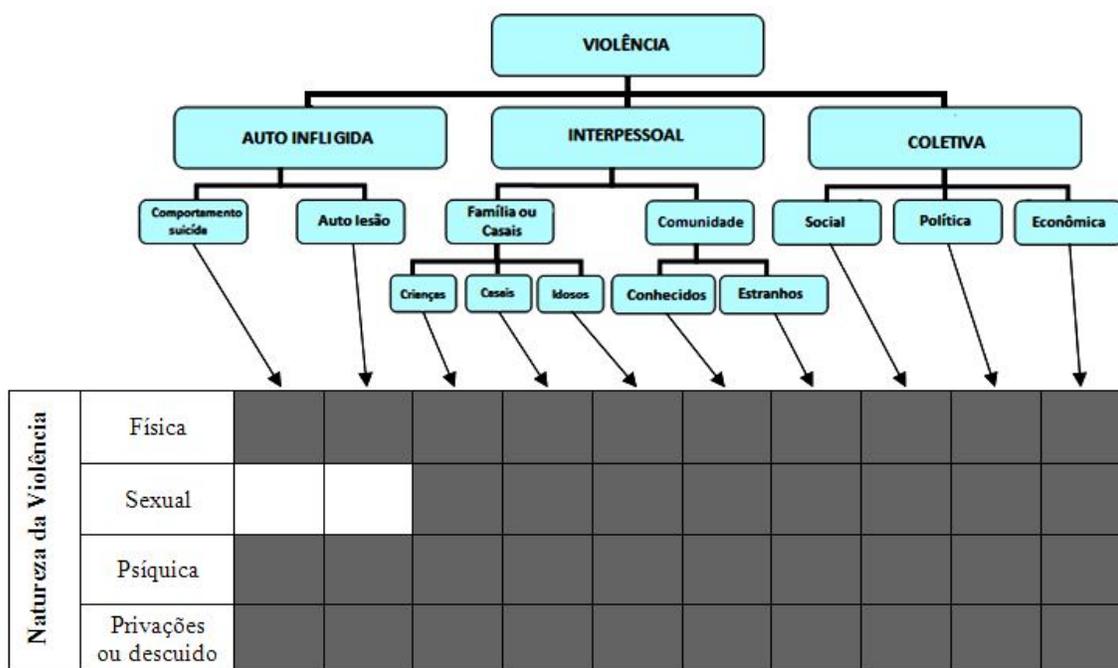


FIGURA 2 – Uma tipologia da violência (Fonte: Informe mundial sobre la violencia y la salud, 2002, p. 07)

É difícil calcular com precisão os problemas causados pela violência. Há provas de que as pessoas vitimadas pela violência doméstica e sexual possuem mais problemas de saúde e gastam mais com assistência sanitária ao longo da sua vida do que pessoas que não sofrem maus-tratos. A mesma situação se aplica ao caso de crianças e adolescentes maltratados. Todos esses gastos contribuem para o aumento dos gastos anuais com assistência sanitária. Além disso, por mais que os dados sobre a violência sejam assustadores, o relatório da OMS também reconhece que a violência no mundo certamente é maior do que as estatísticas informam (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002):

Las agresiones físicas y sexuales ocurren diariamente, aunque no se cuenta con estimaciones nacionales e internacionales precisas. No toda agresión ocasiona lesiones suficientemente graves como para requerir atención médica; pero aun cuando dieran lugar a lesiones graves, muchos países no disponen de sistemas de vigilancia para la notificación y recopilación de estas lesiones, o estos sistemas apenas empiezan a funcionar (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002, p. 12).

Já a OMS construiu um modelo de quatro níveis para compreender a violência: o nível individual, o das relações, o comunitário e o social. O primeiro nível analisa os fatores biológicos e pessoais que interferem em uma pessoa, além de fatores como nível educacional, uso de substâncias psicotrópicas e comportamentos impulsivos. O nível das relações identifica as relações mais próximas, como as entre casais e membros de uma família – nas quais aumenta o risco da violência existir, devido à convivência diária. Enquanto isso, o terceiro nível analisa as relações comunitárias, que ocorrem, por exemplo, em escolas e lugares de trabalho. O nível social avalia, de maneira global, quais são os fatores sociais que interferem nas taxas de violência, como questões culturais e normas que apóiam os conflitos políticos ou de domínio masculino sobre as mulheres e as crianças. A violência contra a mulher ocorre com mais frequência advinda do marido ou de um companheiro masculino. Conforme a OMS, a violência contra a mulher contrasta com a situação dos homens, que estão mais expostos a agressões vindas de estranhos ou conhecidos mais distantes do que de pessoas pertencentes ao seu círculo íntimo (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002):

El hecho de que las mujeres a menudo tengan vínculos afectivos con el hombre que las maltrata y dependan economicamente de él, ejerce gran influencia sobre la dinámica del maltrato y las estrategias para hacerle frente. La violencia en la pareja se produce en todos los países, independientemente del grupo social, económico, religioso o cultural. Aunque las mujeres pueden agredir a sus parejas masculinas, y la violencia también se da a veces en las parejas del mismo sexo, la violencia en la pareja es soportada en proporción abrumadora por las mujeres e infligida por los hombres (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA E LA SALUD, 2002, p. 97).

## **6.2 A violência contra a mulher**

A OMS destaca que as organizações de mulheres têm denunciado há vários anos a violência contra a mulher, especialmente aquelas realizadas por seus companheiros. A violência por um parceiro íntimo é explicada pela OMS como qualquer tipo de

comportamento que traga dano físico, psíquico ou sexual aos membros de uma relação. Pesquisas realizadas em países industrializados revelaram que há pelo menos duas modalidades de violência entre os casais com conflitos violentos: a primeira, considerada mais grave e bastante freqüente, que é com múltiplas formas de maus-tratos, ameaças e um comportamento dominante; e a segunda, que é mais moderada, nas quais as frustrações e iras tornam-se uma agressão física (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

A violência por parceiro íntimo é a causa principal de um significativo número de mortes de mulheres em todo o mundo. Conforme estudos realizados na Austrália, Canadá, Estados Unidos, Israel e África do Sul, entre 40% a 70% dos assassinatos de mulheres foram cometidos por esposos e noivos, e de forma freqüente em um relacionamento em que ocorriam maus-tratos. É uma diferença clara em relação aos homens vitimados por assassinato. De todos os assassinatos, 4% foram realizados por esposas ou noivas, nos Estados Unidos, entre 1976 e 1996 (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002). Há, ainda, os fatores culturais de cada país, que definem o perfil dos assassinatos de mulheres. Nos Estados Unidos, por exemplo, há mais assassinatos de mulheres com uso de arma de fogo do que com outros tipos de armas. Na Índia, embora o uso de armas de fogo seja raro, as mortes por golpe e fogo são mais tradicionais. Infelizmente, nesse país é comum que a mulher seja queimada com querosene, na tentativa de simular um acidente doméstico.

A OMS apontou, após analisar diversos estudos de países industrializados e em desenvolvimento, quais são os fatores que podem desencadear a violência contra a mulher. Os fatores envolvem: não obedecer ao homem; responder-lhe mal; não ter a comida pronta a tempo; não cuidar dos filhos ou da casa; questionar ao companheiro sobre dinheiro ou outras companheiras; recusar relações sexuais com o companheiro; e, por fim, suspeitas de infidelidade por parte do homem em relação à mulher. Obviamente, as mulheres que sofrem maus-tratos por parte dos seus companheiros não permanecem nessa situação porque querem. Outros estudos, realizados nos Estados Unidos, África, América Latina, Ásia e Europa, indicam diversos fatores para que as mulheres continuem em uma relação violenta, como o medo de castigos, a dificuldade de sobrevivência econômica, preocupação pelos filhos, dependência emocional e a esperança de que o homem mude. Além disso, as poucas mulheres que procuram ajuda recorrem a parentes ou amigos e raramente para as autoridades (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

<b>Fatores associados com o risco de um homem matar sua companheira</b>			
<b>Fatores individuais</b>	<b>Fatores do relacionamento</b>	<b>Fatores comunitários</b>	<b>Fatores sociais</b>
Idade jovem	Conflito matrimonial	Penalidades fracas da comunidade contra a violência doméstica	Normas tradicionais de gênero
Bebida em excesso	Instabilidade do matrimônio	Pobreza	Normas sociais que apóiam a violência
Depressão	Domínio masculino na família	Pouco capital social	
Transtornos de personalidade	Pressões econômicas		
Pouca instrução	Mau funcionamento familiar		
Baixa renda			
Ter presenciado ou sofrido violência quando criança			

Quadro 2 – Fatores associados com o risco de um homem matar sua companheira (Fonte: Informe mundial sobre la violencia e la salud, 2002, p. 107)

No debate sobre a violência doméstica, há outro ator que ocupa um lugar difícil e delicado: o álcool. Para muitos estudiosos, o consumo de álcool acaba potencializando as chances de produção da violência, fazendo com que o indivíduo perca a noção e o controle dos atos cometidos.

O movimento feminista é apontado como uma das principais iniciativas para trazer a divulgação sobre a violência sexual, em especial para o estupro – primeiro como questão de denúncia, depois como assunto para reflexão. As feministas americanas, por exemplo, denunciam a prática do estupro desde 1960, devido ao descaso das entidades oficiais. A maior conquista da divulgação foi com o fato de que as mulheres violentadas e agredidas sexualmente passaram a denunciar os agressores. A partir disso, surgiram centros de atendimentos às mulheres vitimadas pelo estupro em vários locais do mundo, especialmente nos EUA, Canadá e França (BANDEIRA, 1999).

### **6.2.1 Conseqüências da violência contra a mulher**

Não é fácil avaliar as conseqüências que a violência contra a mulher chega a causar em todo o mundo. Os problemas vão muito além da saúde física e emocional das mulheres

afetadas e atingem toda a sociedade. Os inúmeros estudos realizados nessa área indicam muitas restrições que as mulheres afetadas pela violência passam a sofrer, como a dificuldade de acesso aos serviços e informações, a participação na vida pública e o próprio apoio emocional e, às vezes, financeiro, por parte de amigos e familiares.

A OMS aponta uma série de conseqüências para a saúde da mulher em decorrência da violência masculina, como mostra o quadro abaixo:

<b>Conseqüências para a saúde da mulher em decorrência da violência masculina</b>
<b>Físicas</b>
Lesões abdominais e torácicas
Contundências e inchaços
Sintomas de dor crônica
Deficiência
Fibromialgia
Fraturas
Transtornos no aparelho digestivo
Síndrome do cólon irritado
Lacerações
Lesões oculares
Declínio das funções físicas
<b>Sexuais e reprodutivas</b>
Transtornos do aparelho genital
Esterilidade
Doenças inflamatórias da pélvis
Complicações na gravidez, aborto espontâneo
Disfunção sexual
Doenças de transmissão sexual, inclusive infecção por HIV
Aborto praticado em condições perigosas
Gravidez não desejada
<b>Psíquicas e do comportamento</b>
Abuso do álcool e outras drogas
Depressão e ansiedade
Transtornos dos hábitos alimentares e do sono
Sentimentos de vergonha e culpa
Fobias e transtorno do pânico
Inatividade física
Baixa auto-estima
Transtorno por estresse pós-traumático
Transtornos psicossomático
Hábito de fumar
Comportamento suicida e dano auto-infligido
Comportamento sexual arriscado
<b>Conseqüências mortais</b>
Mortalidade relacionada com a AIDS
Mortalidade materna
Homicídio
Suicídio

Quadro 3 – Conseqüências para a saúde da mulher em decorrência da violência masculina (Fonte: Informe mundial sobre la violencia y la salud, 2002, p. 109)

Diante do difícil quadro da violência contra a mulher, a OMS enumera, ainda, conclusões em relação às conseqüências dos maus-tratos para a saúde feminina: a memória dos maus-tratos persiste por um longo tempo; e quanto mais graves eles forem, maiores serão os efeitos na saúde física e mental da mulher; tornando cumulativos os efeitos da violência contra a mulher (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

O problema é ainda mais agravado quando os filhos estão presentes durante os atos de violência doméstica. Para a OMS, ao presenciar a violência doméstica, os filhos acabam sofrendo problemas emocionais e de conduta, como ansiedade, depressão, baixo rendimento escolar, baixa autoestima, desobediência e outros problemas envolvendo a saúde física. A partir de uma pesquisa realizada na Nicarágua, pesquisadores apontaram que os filhos de mulheres que haviam sofrido violência de seus companheiros tinham seis vezes mais possibilidades de morrer antes dos cinco anos de idade do que filhos de mulheres não maltratadas (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

As campanhas de comunicação e de divulgação são as formas realizadas pelas organizações de mulheres para promoverem a conscientização sobre as conseqüências da violência contra a mulher. Uma rede de organizações de mulheres da Nicarágua montou, nos anos 90, uma campanha anual nos meios de comunicação a partir de lemas como “Quero viver sem violência”, com repercussão em diversas comunidades. O Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher e outros organismos pertencentes às Nações Unidas promoveram campanhas regionais com o lema “Uma vida livre de violência: é nosso direito” (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

A partir dos conhecimentos relacionados à violência masculina contra a mulher, a OMS considerou alguns conjuntos de princípios que determinam as práticas mais adequadas para esse campo: 1) Para enfrentar a violência são necessárias medidas em nível nacional e local; 2) As intervenções devem ser guiadas pela participação feminina nos projetos e pela seguridade das mulheres; 3) A cultura das instituições deve ser mudada; e 4) É preciso que as intervenções contemplem uma variedade de setores. A OMS recomenda ainda um enfoque multisetorial: 1) Os governos devem investir mais em pesquisas sobre violência contra a mulher praticada pelos companheiros; 2) É necessário que os programas dêem maior destaque à capacitação dos familiares e comunidade; 3) Os programas voltados para o combate à violência contra a mulher precisam ser integrados a outros programas, como os sobre gravidez na adolescência e uso de drogas; e 4) Os programas devem investir na prevenção da violência contra a mulher (INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD, 2002).

Almeida; Bandeira (2006) observam que não se deve avaliar homens e mulheres separadamente, uma vez que tais seres refletem imagens idealizadas e sociais, papéis identitários imputados e representações sociais (ALMEIDA; BANDEIRA, 2006).

Por isso, na nossa sociedade, o estabelecimento do processo de diferenciação entre os gêneros não foi dado espontaneamente por suas anatomias, mas vem sendo erigido sobre uma antiga tradição patriarcal, que instituiu o reconhecimento da diferença homens-mulheres como a definição da alteridade fundante desse tipo de sociedade e das identidades individuais aí presentes. Essa alteridade, que entre nós é apresentada dicotômica e enquanto fonte de mal-estar e ameaça, resulta de um duplo e generalizado processo psicossocial de construção positiva do universo dos homens e, concomitantemente, de exclusão social de tudo o que se refere às mulheres. Falamos de um mundo onde o valor das pessoas é desigual, já em sua primeira classificação, de acordo com suas marcas de gênero, às quais são agregadas outras marcas distintivas e reforçadoras da desigualdade (raça, idade, classe social, etnia, geração, nação ou região de origem) (ALMEIDA e BANDEIRA, 2006, p. 22).

De modo geral, as pesquisas sobre a violência contra as mulheres indicam que fatores isolados não podem explicar a sua complexidade. Portanto, refletir sobre a violência implica em considerar variados fatores explicativos. Hirigoyen (2006, p. 14 apud ALMEIDA e BANDEIRA, 2006, p. 25) propõe que os principais causadores da violência contra as mulheres são: a) conflitos interpessoais; b) desigualdade econômica entre ambos; c) ideal de dominação e poder masculino sobre a mulher, resistência e honra; e d) autoridade masculina predominante nas decisões da família. Com todos esses fatores, as mulheres acabam vistas pelos homens (e às vezes por elas mesmas) enquanto parte do cenário patriarcal tradicional, com direitos ignorados e em posição inferior ao homem. Devido a esse cenário, Almeida; Bandeira (2006) recomendam a reformulação das representações sociais vigentes e o rompimento da idéia patriarcal vigente na sociedade.

Costa; Godinho (2006) apontam que o processo de construção de políticas públicas para o enfrentamento da violência demanda um conjunto complexo de medidas em diversas áreas da sociedade, envolvendo no mínimo três dimensões: a articulação de ações capazes de atender às demandas de atendimento das mulheres; o investimento em políticas de prevenção à violência contra as mulheres; e alterações nos campos do marco legal e político, além de mudanças na ação do judiciário, com a finalidade de aplicar a lei aos agressores.

Em 2004, o Instituto Patrícia Galvão encomendou ao Ibope Opinião uma pesquisa inédita sobre a violência contra a mulher, apoiada pela Fundação Ford (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2004). A pesquisa foi realizada com uma amostra representativa da população adulta brasileira e questionou aspectos sobre o pensamento da sociedade em relação à violência contra as mulheres. As estimativas da Fundação Perseu Abramo indicam

que, por ano, mais de 2 milhões de mulheres sofrem espancamento de maridos ou namorados. Tais números são, porém, um contraste com os dados apontados pela pesquisa do Instituto Patrícia Galvão, na qual 82% dos entrevistados revelaram que “não existe nenhuma situação que justifique a agressão do homem contra sua mulher”. Entre os entrevistados, 91% apontam como bastante grave que mulheres sejam agredidas por seus companheiros e maridos. Infelizmente, o ditado de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher” ainda possui boa aceitação (66%). Isso indica que, mesmo existindo um ideal contrário à violência, o comportamento real é que, a cada 15 segundos, uma brasileira é agredida por um homem.

A pesquisa do Instituto Patrícia Galvão traz diversos dados sobre o tema:

- A violência contra a mulher é apontada por 30% dos entrevistados em primeiro lugar, na frente de outros problemas também graves, como o câncer de mama e de útero (17%) e a Aids (10%).

- Cerca de 90% dos brasileiros entrevistados acreditam que é preciso que o agressor sofra um processo e seja encaminhado para um processo de reeducação.

- Em média, 86% dos entrevistados rejeitam claramente o fato de que a mulher deva agüentar agressões por causa da estabilidade familiar.

- Nas opiniões sobre o chavão tradicional “ruim com ele, pior sem ele”, homens e mulheres divergem significativamente. As mulheres (83%) rejeitam mais do que os homens (76%) tal afirmação.

- Entre os entrevistados, 82% garantem que não há nenhuma situação que possa justificar a agressão de um homem a sua mulher, embora 16% imaginem situações onde isso possa acontecer (boa parte deles homens). Infelizmente, 19% dos homens aceitam a agressão, contra 13% das mulheres.

- Em geral, há ampla concordância sobre o álcool como fator propulsor da violência (83%), seguido pelas situações de ciúmes em relação à companheira (63%), desemprego (37%), problemas com dinheiro (31%), falta de comida em casa (13%), e dificuldade no trabalho (14%).

- 63% dos entrevistados da pesquisa apontam que os que mais perdem em situações de violência doméstica são os filhos do casal, enquanto 14% acreditam que elas perdem mais contra 16% dos homens. O Instituto Patrícia Galvão aponta que, no final das contas, todos perdem com a existência da violência contra a mulher.

Barsted (2006) defende que as políticas públicas relacionadas à violência contra a mulher não significam a mera criação de serviços públicos. O conjunto de elementos básicos para as políticas públicas requer que elas sejam garantidas por legislação nacional, bem como

a necessidade de que sejam permanentes e articuladas nos diferentes poderes e esferas do governo. Além disso, as políticas públicas precisam ser elaboradas a partir das demandas da sociedade e devem ser norteadas por princípios dos direitos humanos, sendo capazes de atuar também na mudança de mentalidades da sociedade e do Estado. O movimento feminista brasileiro, a partir da sua constituição em torno da década de 1970, passou a perceber a importância da formalização das demandas relacionadas aos direitos garantidos por lei. A partir disso, o movimento feminista afirma a importância de formalizar as demandas e direitos das mulheres nas leis e do diálogo com o Poder Legislativo e Executivo, o que passou a ocorrer a partir da década de 1980. Além disso, o movimento feminista foi fundamental para que fossem criadas as Delegacias Especializadas de Mulheres, os Conselhos nacional, estaduais e municipais de defesa dos direitos das mulheres e, também, abrigos e centros de referência para mulheres vitimadas pela violência doméstica e sexual. O movimento feminista brasileiro destaca-se, ainda, pela articulação com movimentos sociais no âmbito nacional e internacional e pelo trabalho junto às Conferências das Nações Unidas e outras instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), na promoção do reconhecimento dos direitos das mulheres (BARSTED, 2006).

O quadro cronológico a seguir expõe de forma sintética a evolução do movimento de mulheres e feminista e as suas conquistas no campo da violência contra a mulher:

A partir da segunda metade da década de 70, as mulheres, de forma organizada, decidiram não aceitar mais a idéia de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. Com o slogan “Quem ama não mata” foram às ruas protestar contra a absolvição, pela Justiça, de homens que assassinavam suas esposas e ex-esposas em nome da “legítima defesa da honra”. A época marcou o começo das passeatas de protesto contra a complacência e a impunidade dos agressores; a inclusão de estudos sobre o tema nas universidades; e a reivindicação por leis e serviços específicos.	1970
Criação do SOS Mulher para atendimento às vítimas de violência. O serviço, idealizado e mantido pelas organizações de mulheres, começou nas cidades de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.	1980
Criação dos primeiros Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher, que são espaços no Poder Executivo onde organizações de mulheres participam para elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas para mulheres.	1983
Assinatura, pelo Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1979. A Convenção é o primeiro instrumento internacional de direitos humanos voltado especialmente para a proteção das mulheres. Tem por objetivo promover a igualdade entre os gêneros e a não discriminação das mulheres. O artigo 1º considera discriminação contra a mulher “toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por	1984

objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo”.	
Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e das delegacias especializadas no atendimento às vítimas de violência (DEAMs), importantes políticas públicas de sensibilização e combate à violência contra as mulheres.	1985
A atuação do CNDM e dos movimentos de mulheres e feminista nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) foi fundamental para garantir, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a igualdade entre os sexos, no inciso I do artigo 5º: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”; e a inclusão do § 8º no artigo 226: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.	1988
A Câmara dos Deputados constitui uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com incentivo e apoio do CNDM e dos movimentos de mulheres, para investigar a violência contra a mulher. O relatório final classifica a situação como grave, incluindo proposta de Projeto de Lei no sentido de conter o avanço deste tipo de violência.	1992
Participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena. Esta Conferência reconhece os direitos das mulheres e meninas como direitos humanos, e a violência contra as mulheres como violação destes direitos.	1993
Assinatura pelo Brasil da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), ratificada em 1995, que define a violência contra a mulher como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. Além disso, estabelece que os países devem promover políticas públicas de prevenção, punição e erradicação dessa forma de violência.	1994
O Brasil assina a Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing. Com relação à violência doméstica, a Plataforma prevê, além das medidas punitivas ao agressor, ações voltadas para prevenção e assistência social, psicológica e jurídica à vítima e a sua família. Prevê, também, ações que possibilitem a reabilitação dos agressores.	1995
Durante as comemorações do Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi lançada a campanha “Sem as Mulheres os Direitos Não São Humanos”, uma promoção do CLADEM, com o apoio do CFEMEA, do CNDM, de agências da ONU e de outras entidades do movimento de mulheres. Neste ano, ainda, foram lançados o “Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar” e a Campanha “Uma Vida sem Violência é um Direito Nosso”, promovidos pelas Nações Unidas no Brasil e pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Justiça. O Pacto foi assinado pelo governo e por organizações da sociedade civil.	1998
Realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata. Chamada de Declaração de Durban tem o objetivo de promover a igualdade e a diversidade racial.	2001
Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) transformada, em 2003, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Esta é mais uma	2002

<p>instância governamental, junto com o CNDM, para a promoção de programas de erradicação da violência contra as mulheres. Lançamento da Plataforma Política Feminista. Este documento, escrito com a colaboração de mais de cinco mil ativistas do movimento de mulheres em 26 Conferências Estaduais, foi aprovado em junho de 2002, na Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, em Brasília. A Plataforma contém análise e desafios para a sociedade, o Estado e outros movimentos, além do próprio movimento feminista.</p>	
<p>Formação de um consórcio de entidades feministas (CFEMEA, ADVOCACY, AGENDE, CEPIA, CLADEM e THEMIS) e juristas para estudar e elaborar uma minuta de Projeto de Lei integral, estabelecendo prevenção, punição e erradicação da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Além de criar diretrizes para a política nacional para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, este Projeto deveria prever novos procedimentos policiais e processuais e a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.</p>	2002
<p>O Estado brasileiro apresenta o seu primeiro Relatório ao Comitê CEDAW, referente ao período de 1985-2002. Após análise, o Comitê recomendou a adoção, sem demora, de uma lei integral de combate à violência doméstica contra as mulheres.</p>	2003
<p>A SPM instala o Grupo Interministerial (Decreto 5.030, de 31 de março de 2004), que utilizou como documento-base o estudo realizado pelo Consórcio de entidades feministas. Em julho, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) reafirma a necessidade da adoção de uma lei integral de prevenção e combate à violência doméstica contra as mulheres. Em 25 de novembro do mesmo ano, por ocasião do Dia Internacional pelo Fim da Violência contra as Mulheres, o Executivo encaminha o Projeto de Lei ao Congresso Nacional, que recebe, na Câmara dos Deputados, o número PL 4.559/2004.</p>	2004
<p>Discussão do Projeto na Câmara dos Deputados com realização de audiências públicas em vários estados e aprovação na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Recebe apoio e empenho da Bancada Feminina do Congresso Nacional, de parlamentares sensíveis à causa e das deputadas relatoras Jandira Feghali (na CSSF); Yeda Crussius (na CFT) e Iriny Lopes (na CCJC).</p>	2005
<p>Os fóruns de mulheres de todo Brasil, seguindo iniciativa do estado de Pernambuco, realizam, em março, as Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres, para denunciar a violência e os homicídios de mulheres e pedir a aprovação do PL 4.559/2004. O Projeto é aprovado no Plenário da Câmara e vai para o Senado, onde recebe o número PLC 37/2006. É discutido e aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo como relatora a senadora Lúcia Vânia. Em seguida é encaminhado para o Plenário do Senado, onde também é aprovado, seguindo então para sanção presidencial. Em todas as instâncias, o projeto foi aprovado por unanimidade e sua tramitação no Congresso Nacional durou 20 meses. No dia 7 de agosto, em cerimônia no Palácio do Planalto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assina a Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, que entrou em vigor no dia 22 de setembro. Com isso, escreveu um novo capítulo na luta pelo fim da violência contra as mulheres.</p>	2006
<p>Ainda no calor da promulgação foram criados os primeiros Juizados de</p>	2006

<p>Violência Doméstica e Familiar. Poder Público, grupos diversos, organizações de mulheres e universidades realizaram eventos para discutir, entender as mudanças trazidas pela Lei, reivindicar mais recursos orçamentários e prioridade para a mesma. Dentre os eventos, destacam-se a I Videoconferência organizada pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), que reuniu mulheres em 20 estados do Brasil e a I Jornada Lei Maria da Penha, sob responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça, para debater o papel do Poder Judiciário na aplicação da Lei.</p>	
<p>Durante a II CNPM, o movimento denuncia a falta de recursos orçamentários e a baixa execução dos poucos recursos alocados. Requer prioridade para a implementação da Lei e esta é incluída como uma das prioridades da Conferência e do II PNPM. O governo federal cria o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com o orçamento de 1 bilhão de reais. O Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI), incluindo ações para a implementação da Lei. A SPM cria o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, cujo objetivo é monitorar a aplicação da Lei junto ao Judiciário, Executivo e à Rede de Atendimento à Mulher. Pesquisas de opinião são realizadas e reconhecem que as mulheres se sentem mais protegidas com a nova Lei e campanhas são lançadas para divulgar a Lei. O Congresso Nacional, por meio da Bancada Feminina, se empenha em garantir prioridade e mais recursos, bem como realizar audiências e seminários para analisar os desafios e perspectivas em torno desse importante instrumento legal. O comitê Cedaw (da ONU) apresenta os comentários em relação ao VI Relatório do Brasil e saúda o país pela edição da Lei Maria da Penha, recomendando que o Estado brasileiro priorize sua efetivação, especialmente no Poder Judiciário. Diante de decisões judiciais que afirmavam a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Presidência da República propõe uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 19/2007) por entender que a Lei não viola o princípio da igualdade entre homens e mulheres, da mesma forma que não viola a competência dos Estados para fixar a organização judiciária local ou a competência dos juizados especiais.</p>	2007
<p>Organizações de mulheres que desenvolvem o projeto Promotoras Legais Populares (PLP) promoveram um Encontro Nacional em Brasília, reunindo cerca 300 PLPs, para comemorar os dois anos da Lei, discutir sua implementação e apresentar reivindicações ao Executivo e ao Judiciário. No dia 7 de julho, depois de 25 anos sem resposta da Justiça e passados sete anos da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), o governo do Ceará indeniza Maria da Penha, no valor R\$ 60 mil. Mulheres participam da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, que reviu o II PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos, e reafirmam que “sem as mulheres os direitos não são humanos”, denunciam a onda crescente de criminalização das mulheres pela prática do aborto, os homicídios e reivindicam prioridade para a Lei.</p>	2008
<p>A AMB, o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), as organizações de Mulheres Indígenas e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco vieram em comitiva para Brasília em defesa da Lei Maria da Penha, de uma vida sem violência e com igualdade e justiça para as mulheres. O ato culminou com a entrega de uma petição, com cerca de 10 mil assinaturas, aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, diante das ameaças que a Lei vem sofrendo:</p>	2009

<p>barreira para a criação dos juizados; Projetos de Lei que atingem as conquistas na área criminal; falta de prioridade política na distribuição orçamentária e a resistência de algumas pessoas da justiça criminal em aplicar a Lei na íntegra. As mulheres também participaram da I Conferência Nacional de Segurança Pública, afirmando que a segurança precisa ser formulada a partir da perspectiva de gênero e raça, denunciaram a criminalização das mulheres que praticam aborto e pediram prioridade ao combate à violência contra as mulheres. Lançada a campanha Mulheres Donas da Própria Vida para prevenir e enfrentar a violência sofrida pelas mulheres rurais, promovida pelo Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta.</p>	
--	--

Quadro 5 – Violência contra a Mulher e Lei Maria da Penha (Fonte: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 13 a 17).

Em todo o mundo, o direito das mulheres passou a ser mais respeitado, sendo defendido em tratados internacionais, convenções, recomendações, leis e declarações que produziram efeitos positivos em diversos países. A difícil situação da violência contra as mulheres teve um destaque inicial a partir da década de 1970, nas Conferências da Mulher, no México, em 1975, em Copenhague, em 1980, e em Nairóbi, 1985, ocasiões em que o fenômeno foi indicado como uma ofensa à dignidade humana. Com as duas primeiras conferências, deu-se início ao processo de elaboração e aprovação da *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, em 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 1982, a Convenção foi complementada pela Resolução nº 19, que dispõe sobre a violência contra a mulher. Logo em seguida, no ano 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a aprovação da *Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres*, a qual foi subsídio para a *Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres* (popularmente conhecida como Convenção de Belém do Pará), elaborada pela OEA. Devido à persistência da violência contra a mulher, as Conferências seguintes reforçaram a preocupação relacionada à segurança das mulheres e à importância de inserir nos Estados Partes da ONU não apenas as discussões sobre a temática, mas também a equidade de gênero e raça/etnia. Houve, em 1997, a adoção, por parte da Assembleia das Nações Unidas, da Resolução nº 52/86, que pedia aos Estados Partes que revisassem suas leis e práticas nas áreas criminal e social, com a finalidade de cuidar dos direitos das mulheres. A resolução traz os *Modelos de Estratégias e Medidas Práticas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres no Campo da Prevenção de Crimes e da Justiça Criminal* (BARSTED, 2006).

### 6.3 Lei Maria da Penha: uma conquista na luta contra a violência

A partir de um cenário internacional e nacional propício para as discussões sobre a violência doméstica, foi aprovado, em março de 2006, o PL nº 4.559/04, no Plenário da Câmara dos Deputados, e, em agosto de 2006, no Plenário do Senado Federal. A Lei foi sancionada em 7 de agosto de 2006 pelo presidente da república, sob o número 11.340.

A Lei foi organizada em 46 artigos, que são distribuídos em sete grandes títulos: “Disposições Preliminares”, “da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, “da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar”, “dos Procedimentos”, “da Equipe de Atendimento Multidisciplinar”, “Disposições Transitórias” e “Disposições Finais”.

I) Disposições Preliminares – O primeiro título define os mecanismos iniciais para a coibição e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, dispondo sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelecendo medidas para a assistência e a proteção às mulheres que sofrem violência doméstica e familiar. Além disso, define em seu artigo 2º que “toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social” (BRASIL, 2006). O artigo 3º garante às mulheres condições para exercer o direito à vida e todos aqueles para a vida enquanto cidadãs.

II) Da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher – O segundo título da Lei 11.340/06 define a violência doméstica e familiar contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006), constituindo como uma forma de violação dos direitos humanos. O artigo 7º divide em várias as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria” (BRASIL, 2006).

III) Da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – O terceiro título é dividido em três capítulos, que abordam as medidas integradas de proteção e as políticas públicas a serem realizadas a partir de uma ação em rede da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e ações não-governamentais. O segundo capítulo do terceiro título reforça como se dará a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar. O último capítulo do terceiro título discute a questão do atendimento pela autoridade policial.

IV) Dos Procedimentos – Nesse título são dadas as disposições gerais, as medidas protetivas de urgência à ofendida, as medidas protetivas de obrigação do agressor, a atuação do Ministério Público e a assistência judiciária. Um dos artigos, de número 22, garante que:

(...) constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios” (BRASIL, 2006).

V) Da Equipe de Atendimento Multidisciplinar – Esse título discute a estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, incluindo detalhes da equipe de atendimento multidisciplinar.

VI) Disposições Transitórias – O sexto título prevê que:

(...) enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal

para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente (BRASIL, 2006).

VII) Disposições Finais – O último título da Lei Maria da Penha indica as suas disposições finais, abordando temáticas relacionadas à instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, reforçando o papel da União, do Distrito Federal e dos municípios para:

(...) criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores (BRASIL, 2006).

#### **6.4 Uma mulher por um país sem violência**

Farmacêutica aposentada do estado do Ceará, Maria da Penha Maia Fernandes talvez nunca tenha imaginado que a violência doméstica que sofrera durante tanto tempo poderia mudar a história das mulheres brasileiras. Em 1983, ao ser atingida por um disparo de arma de fogo desferido pelo marido, o economista colombiano naturalizado brasileiro Marco Antônio Heredia Viveros, Maria da Penha sofreu paraplegia irreversível. O tiro disparado transformou a vida de Maria da Penha, à época com 38 anos, que dividia o tempo entre a casa, o marido, três filhas e o trabalho no Instituto de Previdência do Ceará (SANTOS, 2006).

O caso de Maria da Penha tinha tudo para ser apenas mais um entre tantos outros espalhados no país. Porém, a violência sofrida por ela ganhou notoriedade internacional ao ter chegado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA:

Para mim foi muitíssimo importante denunciar a agressão, porque ficou registrado internacionalmente, através do meu caso, que eram inúmeras as vítimas do machismo e da falta de compromisso do Estado para acabar com a impunidade. (...) Me senti recompensada por todos os momentos nos quais, mesmo morrendo de vergonha, expunha minha indignação e pedia justiça para meu caso não ser esquecido, Maria da Penha (SANTOS, 2006, p. 290).

Após passar do papel de vítima para o de protagonista do combate à violência contra a mulher, Maria da Penha assumiu a coordenação da Associação dos Parentes e Amigos de Vítimas de Violência (Apavv), com sede em Fortaleza (CE). Em 1994, lançou o livro *Sobrevivi... Posso Contar*. Até então, o Poder Judiciário do Ceará apenas engavetava o processo da farmacêutica contra o ex-marido. Quando o livro escrito por ela chegou, em 1997, às mãos do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejid), com sede em Washington e escritórios em vários países latino-americanos, a instituição trouxe o caso para a OEA, com o Cladem. As organizações construíram uma petição alegando tolerância e morosidade por parte do Estado brasileiro à violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveros. Após 15 anos da tentativa de homicídio contra Maria da Penha, em 1998, a Comissão de Direitos Humanos da OEA iniciou investigações a respeito do andamento do caso no judiciário brasileiro e do atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil.

Devido à negligência do governo brasileiro até 2001, a Comissão Interamericana exigiu da Justiça brasileira um desfecho rápido e realizou recomendações como a adoção de medidas de prevenção e de combate à violência doméstica. Conforme a advogada Denise Hirao, Maria da Penha foi o primeiro caso de violência doméstica acompanhado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA baseado na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), da qual o Brasil é signatário. Ainda segundo a advogada, a realidade vivida por Maria da Penha mostra a discriminação e descaso das instituições brasileiras e do Poder Judiciário com a questão (SANTOS, 2006, p. 291).

Em setembro de 2002, Heredia Viveros foi preso, após ampla repercussão internacional de um caso de violência contra a mulher no país. Nesse mesmo ano, em março, quando havia pouco tempo para a prescrição do crime, as autoridades brasileiras responderam aos questionamentos levantados pela OEA e assumiram o compromisso de colaborar para a tramitação do caso e apresentar informações oficiais a respeito da violência doméstica no Brasil. Heredia foi preso e cumpriu menos de um terço dos dez anos de prisão a que fora condenado, tendo sido liberado ao regime aberto e retornado ao Rio Grande do Norte.

**1983**

Maio - *Maria da Penha Maia Fernandes leva um tiro do marido, Marco Antônio Heredia Viveros, enquanto dormia. Fica paraplégica.*

Outubro - *Retorna do hospital e é*

**1984**

Janeiro - *Maria da Penha dá seu primeiro depoimento à polícia.*

Setembro - *Ministério Público apresenta ação penal contra o agressor.*

<i>mantida em cárcere privado em sua casa. Sofre nova agressão e, com a ajuda da família, consegue autorização judicial para abandonar a residência do casal em companhia das filhas menores.</i>	
<b>1986</b> Outubro - A juíza da 1ª- Vara aceita a denúncia.	<b>1991</b> Maio - Herédia vai a Júri Popular, é condenado a 15 anos de prisão. Defesa entra com recursos apelando da sentença.
<b>1994</b> Maria da Penha publica o livro Sobrevivi... Posso Contar.	<b>1995</b> Abril - Tribunal de Justiça do Ceará rejeita um dos recursos e pede novo julgamento. Maio - Tribunal de Alçada Criminal do Ceará anula o primeiro julgamento.
<b>1996</b> Março - Segundo julgamento de Herédia, quando é condenado a dez anos e seis meses de prisão. Defesa entra novamente com recurso.	<b>1997</b> Setembro - Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) recebe petição sobre o caso.
<b>1999</b> Agosto - Centro para a Justiça e o Direito Internacional e Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher pedem à OEA que aceite as denúncias contra o Brasil e Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA adverte o governo brasileiro.	<b>2000</b> Outubro - Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aprova o relatório 54/01 sobre o caso. Em nenhum momento houve manifestação do governo brasileiro.
<b>2001</b> Março - OEA reencaminha o relatório ao Brasil e dá prazo final de 30 dias para pronunciamento. Abril - Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aceita as denúncias, torna público o relatório e exige providências do governo brasileiro.	<b>2002</b> Março - Nova audiência sobre o caso na OEA, quando o Brasil finalmente apresenta considerações e se compromete a cumprir as recomendações da Comissão. Setembro - Segunda reunião na OEA. Quinze dias depois, Herédia Viveros é finalmente preso, no Rio Grande do Norte, onde morava.

Quadro 4 – O caso Maria da Penha (Fonte: Santos, 2006, p. 292)

A Lei Maria da Penha, desde que entrou em vigor, trouxe à tona o cumprimento da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, da OEA (Convenção de Belém do Pará), e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), da ONU. A violência com base na desigualdade de gênero foi

invisível e tolerada por muito tempo. Porém, a aceitação da violência contra a mulher está diminuindo aos poucos. Trata-se de um momento ímpar na história da mulher brasileira, na qual o Estado, a sociedade civil, as Nações Unidas e organizações internacionais passaram a envolver-se mais com a defesa da igualdade entre os sexos e o fim da violência de gênero (BOSELLI, 2004).

O grupo mais interessado em criar uma nova percepção da violência de gênero tal como um problema efetivo foi o movimento feminista. No difícil processo de sensibilização para a questão, as feministas precisaram mais do que revelar o problema, mas denunciá-lo e ampliar o panorama sobre a questão, evidenciando que a violência doméstica é um problema social e não individual (BOSELLI, 2004).

A lei trouxe punições mais rígidas para os agressores de mulheres, mudando significativamente o trâmite das denúncias de violência doméstica e familiar. O movimento de mulheres e feminista trabalhou incessantemente desde o processo de elaboração até a aprovação da Lei:

No início, um Consórcio de apenas seis organizações, depois dezenas e mesmo centenas de mulheres discutiram e fizeram sugestões. Para chegarmos a essa grande conquista, foi importantíssimo o trabalho articulado com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que juntos formaram uma corrente para aprovar a Lei Maria da Penha (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 3).

Como aponta Boselli (2004), o problema da violência traz a necessidade não apenas de mecanismos de combate aos agressores e tratamento das vítimas. É preciso realizar uma mudança nos papéis sociais e no papel que a mulher ocupa, especialmente no âmbito familiar.

A Lei Maria da Penha colaborou para a melhora de um cenário precário de estatísticas sobre a violência contra a mulher. O parágrafo 120 da Plataforma de Beijing (1995) menciona que:

A ausência de dados estatísticos adequados, discriminados por sexo sobre o alcance da violência dificulta a elaboração de programas e a vigilância das mudanças efetuadas. A documentação e a pesquisa insuficientes sobre a violência doméstica, o assédio sexual e a violência contra as mulheres e meninas, em privado e em público, inclusive no local de trabalho, são obstáculos a dificultar os esforços dirigidos a desenvolver estratégias de intervenção concretas.

A Plataforma ainda recomenda em seu parágrafo 129:

a) promover pesquisas, recolher dados e elaborar estatísticas, especialmente no que concerne à violência doméstica relacionada com a frequência das distintas formas de violência contra a mulher, e incentivar a pesquisa sobre as causas, a natureza, a gravidade e as conseqüências dessa violência, assim como a eficácia das medidas aplicadas para preveni-la e reparar seus efeitos;

b) divulgar amplamente os resultados de tais estudos e pesquisas;

Por sua vez, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, que foi ratificada pelo Brasil em 1995, traz uma recomendação similar à Plataforma de Beijing/95:

Art. 8º, § 8º - Garantir a investigação e recopilação de estatísticas e demais informações pertinentes sobre as causas, conseqüências e freqüência da violência contra a mulher, como objetivo de avaliar a eficácia das medidas para prevenir, punir e eliminar a violência contra a mulher e de formular e aplicar as mudanças que sejam necessárias.

A primeira pesquisa nacional sobre os índices de violência contra a mulher foi realizada pelo IBGE, em 1998, quando se procurou compreender o problema nacionalmente. A partir dos dados, descobriu-se que as mulheres eram as grandes vítimas das violências cometidas em casa (65%, contra 35% em outros lugares), enquanto os homens sofriam da violência cometida na rua por estranhos. A pesquisa, porém, não trouxe grandes contribuições, uma vez que deixou de trazer várias informações relevantes, como sexo dos agressores, tipo de vínculo com a vítima, grau de escolaridade, idade e tipos de violência. As pesquisas realizadas depois disso surgiram, em sua maioria, a partir do trabalho das Secretarias de Segurança Pública de estados brasileiros. Mesmo assim, tais pesquisas basearam-se apenas em denúncias realizadas em delegacias, fornecendo dados distantes da realidade, uma vez que muitas mulheres acabam não denunciando um crime devido à vergonha ou medo de serem ameaçadas por quem as agrediu (BOSELLI, 2004).

Depois da pesquisa produzida pelo IBGE, a segunda análise de âmbito nacional sobre violência doméstica foi realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2001. A pesquisa trabalhou com uma amostra de 2.502 entrevistas pessoais e domiciliares, que foram divididas em cotas de idade e por municípios (mulheres de 15 anos ou mais, que residiam em 187 municípios de 24 estados das cinco regiões brasileiras). Os dados da pesquisa revelaram que o agressor principal é – entre 53% e 70% dos casos – o próprio marido ou parceiro, com exceção dos casos de assédio sexual. A pesquisa foi mais completa do que a realizada pelo IBGE e avaliou percentuais de violência conforme diversos aspectos, como tipo, renda familiar, residência, região, idade, escolaridade e vínculo com o agressor, além de aspectos subjetivos, como opinião sobre políticas públicas para o combate à violência.

Adicionalmente, dados de organizações internacionais revelam a América Latina como um dos lugares mais violentos do mundo. Um relatório produzido pela ONU chamado “*O estado das cidades no mundo: 2004-05*” afirma que a violência sexual no Brasil encontra-

se entre as maiores do mundo. Além disso, o mesmo relatório revela que a impunidade é um fenômeno que impera no país. A ausência de dados nacionais confiáveis e periódicos faz com que ONGs brasileiras e o governo baseiem-se em tais estudos internacionais para a elaboração de projetos e programas voltados para a questão. Embora os dados internacionais sejam importantes, o Brasil não deve abster-se da responsabilidade de criar a sua base de dados, com informações nacionais, comparações regionais e atualizações frequentes (BOSELLI, 2004)

Boselli (2004) cita como exemplo as Delegacias Especializadas no Atendimento de Mulheres, o SOS Mulher, casas de abrigo e serviços de atendimento espalhados pelo país:

A parceria entre governo, sociedade civil organizada, institutos de pesquisa e organizações internacionais, pode ser um ótimo caminho para a construção de uma completa rede de estudos e apoio às mulheres vítimas da violência de gênero. Este novo trabalho ajudará a entender o passado, o presente e a planejar o futuro, configurando mais uma forma de respeito e consideração aos direitos humanos das mulheres (BOSELLI, 2004, p. 8).

A luta pela aprovação da Lei Maria da Penha é apenas mais um caso de efetivação do trabalho desenvolvido pelas ONGs feministas brasileiras. Pode-se destacar, ainda, o fato de que a partir da cooperação entre ONGs feministas e o Estado foi possível não apenas a criação de programas, serviços e políticas públicas, mas também de órgãos estatais de controle de políticas de gênero, a exemplo de conselhos e secretarias de governo voltadas para a defesa dos direitos das mulheres brasileiras (NOVELLINO, [200-]).

## 7 LEI MARIA DA PENHA E ONGS FEMINISTAS

### 7.1 A atuação na área de violência contra a mulher

Nos capítulos anteriores, tratamos de expor o trabalho realizado pelas ONGs feministas no âmbito da Lei Maria da Penha. Como vimos, o início da década de 1970 é considerado um momento ímpar, uma vez que nesse período foram registradas as primeiras mobilizações de rua para o debate da violência contra a mulher, bem como o surgimento de organizações feministas com a finalidade de cuidar de mulheres vítimas de violência e receber denúncias. Um exemplo claro disso ocorreu com a criação do SOS Mulher, por iniciativa de um grupo de 30 feministas, em São Paulo. Três grandes manifestações de rua chamaram a atenção da sociedade nesse período. Em São Paulo, com o protesto contra Doca Street, absolvido mesmo sendo assassino confesso de Ângela Diniz; no Rio de Janeiro, com o assassinato de Christel Arvid, na época feminista e ativista de uma comissão que debatia as questões da violência contra a mulher; e em Minas Gerais, com o assassinato de Maria Regina Rocha e Eloísa Balestero (BRAZÃO; OLIVEIRA, 2010).

Nesse mesmo período, o SOS Mulher lançou a campanha “O silêncio é cúmplice da violência”, uma campanha contra o silêncio das vítimas da violência doméstica. Depois de a campanha ter alcançado amplitude nacional, o Estado implementou algumas políticas públicas voltadas especificamente para mulheres. Outra iniciativa de amplitude nacional veio com o trabalho de mulheres mineiras, que fizeram campanha na mídia nacional com a frase “Quem ama não mata”, com repercussão em outros países (BRAZÃO; OLIVEIRA, 2010).

Leila Mattos<sup>8</sup>, do Coletivo Feminista, destaca a atuação das ONGs para o combate à violência contra a mulher:

“Desde os anos 1970, o movimento de mulheres, por meio de suas organizações, transformaram-se no lugar mais ativo da sociedade para denunciar a violência contra as mulheres. Muitas campanhas ocorreram no Brasil, graças ao trabalho destas entidades. Neste sentido, acreditamos que as redes são o resultado da interação entre o esforço das organizações não governamentais e as instituições de estado, atuando em permanente tensão e colaboração. Assim tem sido ao longo destas décadas e, sem as ONGs, possivelmente as políticas públicas não teriam avançado no Brasil. As ONGs têm tido papel fundamental para a efetivação da Lei Maria da Penha, tanto no sentido de divulgá-la quanto para exigir que as políticas sejam concretizadas”.

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada em 09.02.2011, com Leila Mattos, integrante da coordenação do Coletivo Feminino Plural.

Em 2002, a *Articulación Feminista MarcoSur* organizou a campanha “Contra os fundamentalismos, o fundamental é a gente”, que denunciava os variados fundamentalismos, com foco especial nos fundamentalismos contra as mulheres. Logo no começo do milênio, mulheres de todo o mundo se organizaram pela Marcha Mundial das Mulheres em torno da campanha “2.000 razões para marchar contra a pobreza e a violência sexista”. Uma campanha de enfrentamento à violência contra as mulheres, chamada “As Vitoriosas”, foi conduzida em 2005 pelo CFEMEA, em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), com intuito de discutir o PL 4.559/04, e fins de combate à violência doméstica (BRAZÃO; OLIVEIRA, 2010).

No ano 2006, o Fórum de Mulheres de Pernambuco promoveu uma vigília com larga repercussão na cidade de Recife e no Brasil, devido ao alto número de assassinatos de mulheres na região. A partir dessa ação, a Articulação de Mulheres Brasileiras realizou uma ação em todo o país denominada “As Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres”. Foram programadas manifestações para ocorrerem simultaneamente em diversos estados brasileiros no dia 7 de março de 2006, o que colaborou para pressionar o Legislativo, o Judiciário e o Executivo a aprovarem a Lei Maria da Penha (BRAZÃO; OLIVEIRA, 2010).

Em 1998, o CFEMEA, a Themis e a CEPIA, juntamente com o Cladem, e ainda em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, construíram um documento intitulado “Propostas para o Estado brasileiro – níveis federal, estadual e municipal – medidas concretas para o enfrentamento da violência contra a mulher no âmbito doméstico/familiar”.

O objetivo do documento foi o de construir uma proposta para prevenir e combater a violência doméstica/familiar, sensibilizando os principais atores envolvidos no tema. Depois da criação de uma matriz inicial para discussões, o documento foi enviado para mais de 80 grupos e especialistas no assunto, para a obtenção de opiniões e contribuições. O documento também foi submetido a discussões no seminário “Os Direitos Humanos das Mulheres e a Violência Intrafamiliar – Medidas Concretas de Prevenção e Combate à Violência Doméstica/Familiar”, organizado pelas três ONGs e pela Câmara dos Deputados. Depois disso, o documento foi entregue ao Pacto Nacional Contra a Violência Intrafamiliar, e, por fim, assinado e divulgado pelo Sistema das Nações Unidas, Governo Brasileiro (por meio da então Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, à época vinculada ao Ministério da Justiça) e organizações da sociedade civil. Em quadros separados para os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e instituições essenciais à justiça, o documento traz diversas propostas para o Estado brasileiro nos Níveis Federal, Estadual e Municipal.

Entre as sugestões do documento, há propostas que englobam a elaboração de políticas públicas que sejam articuladas por meio de planos e ações concretas para a prevenção e a erradicação da violência doméstica e familiar; a implementação de programas para a prevenção e combate à violência contra a mulher; a realização de campanhas e programas educativos; a capacitação de funcionários públicos e todo o quadro de policiais para atendimento às mulheres vítimas de violência; e até mesmo a inserção do tema Direitos Humanos no currículo escolar.

Uma organização de bastante destaque no âmbito brasileiro é o CFEMEA, fundado em julho de 1989, por um grupo de mulheres feministas de Brasília. Com a sua criação, o CFEMEA assumiu como grande desafio a luta pela regulamentação de novos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988. Entre os objetivos do CFEMEA estão o de defender e promover a igualdade de direitos e a equidade de gênero na legislação, bem como o planejamento e implementação de políticas públicas, considerando as desigualdades geradas pela intersecção das discriminações sexistas e racistas, além de incidir sobre o processo orçamentário com vistas à sua democratização e transparência (NOVELLINO, 2006).

Em 20 anos de trabalho, o CFEMEA<sup>9</sup> consolidou-se como uma referência nacional e regional frente aos direitos sociais, especialmente os das mulheres. Durante todos esses anos, o CFEMEA colaborou para que fossem conquistadas mais de 80 leis para as mulheres brasileiras, além do fortalecimento e crescimento da representação política feminina no parlamento, bem como o fortalecimento dos movimentos feministas enquanto sujeitos centrais na luta pela igualdade.

O CFEMEA tem três compromissos principais: defesa e ampliação da democracia; superação das desigualdades e das discriminações de gênero e raça/etnia; e afirmação da liberdade, autonomia, solidariedade e diversidade. Além dos objetivos citados anteriormente, a atuação do CFEMEA contribui ainda para a promoção da presença da mulher e das pautas femininas nos espaços de participação e nos processos de representação política. A atuação do CFEMEA tem uma trajetória marcada no Legislativo Federal brasileiro:

Embora a sua intervenção estivesse no âmbito do Legislativo, o CFEMEA não olhava só para o 'Planalto', mas também para a planície onde estava junto com os seus pares, ou seja, com os movimentos de mulheres e feminista; organizações não-governamentais de mulheres; com seus diversos focos e especificidades, formando um enorme espectro, onde também se distinguem as redes, os fóruns e as articulações que dão voz ativa às demandas desses movimentos (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, p. 10, 2006).

---

<sup>9</sup> As informações sobre o CFEMEA foram obtidas na página eletrônica da instituição (<http://www.cfemea.org.br>) e em visitas realizadas pessoalmente pela autora à entidade.

Anualmente, o CFEMEA analisa o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por meio da seleção do conjunto de programas do Orçamento Mulher. O CFEMEA atua sob cinco eixos, que são “articulação política”, advocacy (promoção e defesa de direitos)”, “educação e formação política”, “comunicação política” e “produção de conhecimento” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, p. 27, 2010b).

No âmbito do Poder Legislativo, em relação ao processo de votação e discussão do PLOA, o trabalho do CFEMEA consiste em:

(...) municiar a Bancada Feminina com análises do projeto de lei direcionadas para a perspectiva de gênero e raça, para atuarem na audiência pública de discussão do projeto no âmbito da Comissão Mista de Orçamento com representante do Poder Executivo e eventualmente nas comissões temáticas; e a sensibilização dos/das parlamentares para apresentação e aprovação de emendas coletivas (apresentadas pelas comissões temáticas) e individuais visando o acréscimo às despesas ou a inclusão de novas ações que promovam a igualdade de gênero e raça (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, p. 22, 2006).

A proposta enviada pelo Executivo do Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PLOA/2006) trazia a dotação orçamentária do programa 0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres – reduzido quase pela metade, passando de R\$10,1 milhões em 2005 para R\$5,7 milhões, atitude que ia de encontro à discussão do Projeto de Lei relacionado à não violência contra a Mulher no Congresso – posteriormente Lei Maria da Penha. Por meio da ação coordenada do movimento de mulheres e feminista, também com a atuação do CFEMEA, a dotação para o programa de combate à violência contra as mulheres tem anualmente ampliado<sup>10</sup>. Em 2006, por exemplo, conseguiu-se um acréscimo no Relatório Geral no valor de R\$2,820 milhões.

## **7.2 A Lei Maria da Penha ganha vida com a ajuda das ONGs feministas**

A implantação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres nos últimos 30 anos contou fundamentalmente com a ação dos movimentos de mulheres e feminista, incluindo-se aí o papel desempenhado pelas ONGs feministas. O trabalho envolveu desde denúncias sobre assassinatos de mulheres, na década de 1970; a luta, nos anos 1990, pela abertura de delegacias especializadas de atendimento; e em 1990, pela criação de casas

<sup>10</sup> Para outros exemplos sobre a incidência feminista e do CFEMEA no processo orçamentário da união ver CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Incidência Feminista no Processo Orçamentário da União: A Experiência do Cfemea**, jul. 2006.

de abrigo e de uma legislação para o crime da violência contra a mulher culminando, por fim, na aprovação da Lei Maria da Penha. Contudo, o CFEMEA pondera que:

Existem, ainda, muitos desafios a enfrentar até colher os frutos conquistados com a Lei Maria da Penha. Entre eles, a expansão, interiorização e o funcionamento dos serviços em rede; a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e da equipe de atendimento multidisciplinar; a previsão de programas e ações nos planos governamentais; a garantia de recursos orçamentários suficientes; a execução do total de recursos alocados; a satisfação das mulheres com os serviços prestados; e, em um futuro não muito distante, a redução da prática da violência (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 55).

Para que esses desafios sejam vencidos, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009) recomenda a realização de ações planejadas no processo das políticas governamentais e distribuição orçamentária governamental:

Primeiro, é preciso compreender a elaboração e execução das políticas públicas, entender como funciona o ciclo orçamentário, que competências a Constituição Federal estabelece para União, estados, Distrito Federal e municípios, e o que diz a Lei sobre as atribuições específicas, ou em conjunto, para os Poderes Judiciário, Legislativo, Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública. A partir daí, a sociedade civil, em especial os movimentos de mulheres e feminista, pode pensar formas e instrumentos que fortaleçam sua participação no ciclo orçamentário e planejamento governamental, seja perante os poderes e as instituições governamentais ou nos espaços de controle social (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 56).

O CFEMEA (2009) acredita que, embora a Lei 11.340/2006 exista há pouco tempo e ainda não seja possível avaliar como os juízes a interpretam, é possível verificar a polêmica que tem sido causada por ela. Um dos casos mais emblemáticos ocorreu com o juiz Edilson Rumbelsperger Rodrigues, de Minas Gerais, que em 2007 aplicou uma sentença afirmando que a Lei Maria da Penha era inconstitucional:

Ora! A desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher - todos nós sabemos - mas também em virtude da ingenuidade e da fragilidade emocional do homem. (...) a mulher moderna - dita independente, que nem de pai para seus filhos precisa mais, a não ser dos espermatozoides - assim só o é porque se frustrou como mulher, como ser feminino (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 50).

A pesquisa DataSenado de 2005 indicou, na época, que 95% das entrevistadas queriam que fosse criada uma lei específica que protegesse as mulheres da violência doméstica. Dois anos depois, a mesma pesquisa revelava que 54% das entrevistadas viam a Lei Maria da Penha como um instrumento para a proteção total ou parcial das mulheres. Em 2009, a pesquisa DataSenado trouxe novos dados: das mulheres que residiam em capitais, 83% delas já haviam ouvido falar na lei, sendo que 58% delas conseguiram indicar pelo

menos uma forma de proteção (citou-se com maior frequência a “prisão do agressor”, “programas de proteção à mulher” e “casa abrigo”) e 35% delas não sabiam das formas de proteção garantidas.

Mesmo com o apoio ainda oferecido pelos poderes Executivo e Legislativo, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009) aponta o Judiciário, incluindo-se o Ministério Público, a Defensoria Pública e advogados, como os mais resistentes à Lei Maria da Penha. Nesse processo de acompanhamento da correta aplicação da Lei, a atuação das ONGs feministas, como o próprio CFEMEA, tornou-se fundamental para a garantia de direitos das mulheres:

Acompanhar toda essa discussão *nos nossos tribunais* tem sido um desafio para o movimento de mulheres e feminista, que até então tinha pouca proximidade com esse Poder. Movimento, organizações e militantes estão atentos para as decisões judiciais, cobram a criação dos Juizados acompanhando os processos nos Tribunais Superiores e atuando como *Amicus Curiae* (Amigas da Corte) ao apresentar petição em recurso no STJ e no STF em defesa da constitucionalidade da Lei Maria da Penha (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 53).

As ONGs feministas tiveram um papel fundamental durante o longo processo de aprovação da Lei Maria da Penha. Em 2002, houve a formação de um consórcio de entidades feministas para o estudo e elaboração de uma minuta do projeto de lei integral. Com essa finalidade, juntaram-se CFEMEA, Advocacy, AGENDE, CEPIA, CLADEM e THEMIS<sup>11</sup>, que criaram o documento com a finalidade de sugerir medidas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, além de diretrizes para a política nacional de enfrentamento à violência doméstica e familiar e mudanças nos processos policiais e processuais. A minuta também deveria abordar a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009). Rúbia Abs da Cruz, coordenadora geral da ONG Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, localizada no Rio Grande do Sul, detalha o processo até a aprovação da lei:<sup>12</sup>

“Nós começamos a desenhar a Lei Maria da Penha no formato de um anteprojeto. No começo não tinha esse nome, era uma lei de violência contra a mulher. Começamos a escrever com base no Sidor [Sistema Integrado de Dados Orçamentários], na Convenção de Belém do Pará e em leis internacionais, além de legislações de outros países e ampla pesquisa documental. Apresentamos o documento para a SPM e elas se comprometeram a continuar construindo e avaliando questões que a gente não tinha contemplado, e ela se organizou com grupos interministeriais e continuou debatendo e construindo a legislação. Depois

<sup>11</sup> A Advocacy não está mais em funcionamento e a Agende encontrava-se em finalização de atividades durante a realização desta dissertação.

<sup>12</sup> Entrevista realizada em 20.12.2010, com Rúbia Abs da Cruz, coordenadora geral da ONG Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

disso, ainda houve um workshop em Brasília com juízes, promotores e ONGs para continuar o debate sobre a lei. A partir disso, a SPM apresentou o projeto enquanto executivo para que o projeto fosse encaminhado para a Câmara dos Deputados. Foram feitas várias audiências públicas no Brasil tentando escutar as mulheres e cada organização. No momento da aprovação, estavam todas juntas novamente, depois de alterações no documento com a finalidade de trazer melhorias. Nesse tempo, houve uma pesquisa sobre como eram os procedimentos junto aos juizados especiais criminais, e também nas varas de família para mostrar o quanto a violência contra a mulher não estava aparecendo no judiciário. Como era época de reeleições, também era importante para o governo aprovar a lei, o que colaborou ainda mais para aumentar a pressão”.

Maria da Penha explica que as ONGs participantes do consórcio possuíam os conhecimentos e experiência necessários para a elaboração da minuta:

“A participação do consórcio de ONGs na elaboração da lei foi importante em todos os momentos. Durante décadas, essas ONGs focaram a mulher nos seus estudos sob os mais diversos aspectos (saúde, sexualidade, etc.) e sua posição de inferioridade na sociedade brasileira. Por isso, elas puderam, junto a juristas renomados, elaborar essa importante lei, no intuito que a mulher brasileira fosse efetivamente amparada quando em situação de violência doméstica e familiar”<sup>13</sup>.

A CEPIA<sup>14</sup>, integrante do consórcio de entidades feministas que atuaram no estudo e elaboração da minuta do projeto de lei integral, desenvolve, desde 1990, projetos, estudos e pesquisas sob a perspectiva de gênero e direitos humanos, nas áreas de saúde, direitos reprodutivos e sexuais, violência e trabalho. Na área do acesso à justiça e violência contra a mulher, a CEPIA atua com pesquisas sobre políticas públicas, tanto propondo quanto acompanhando e avaliando o trabalho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de atividades voltadas para a educação de setores governamentais e não-governamentais. Também são focos da CEPIA cursos e ações de capacitação para profissionais de segurança pública e justiça, bem como a participação em redes nacionais e internacionais, em colaboração com atores variados, como ONGs e governo. Entre os projetos de destaque da ONG está o “Siga Bem Mulher”, em parceria com a SPM, a Petrobras e a Caravana Siga Bem Caminhoneiro. O projeto foi criado com a finalidade de trazer informações sobre violência contra as mulheres e sobre a Lei Maria da Penha para os caminhoneiros que participam das Caravanas no Brasil, abordando também a Central de Atendimento à Mulher (Disque 180), a Campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres e a Campanha Brasileira do Laço Branco. Outro trabalho de destaque da ONG é o projeto de Acompanhamento e Fortalecimento de Políticas Nacionais de Combate à Violência contra a

<sup>13</sup> Entrevista realizada em 06.05.2011, com Maria da Penha.

<sup>14</sup> Apesar da CEPIA não estar entre as ONGs que concederam entrevista para este estudo, consideramos importante analisar o trabalho realizado pela ONG por estar no consórcio de entidades da minuta do projeto de lei, com base em informações impressas e do site da instituição (<http://www.cepia.org.br>).

Mulher, também em parceria com a SPM e com o Conselho dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro (CEDIM), voltado para articulações de serviços de atendimento às mulheres. Também são ações da CEPIA cursos de capacitação para policiais e profissionais de saúde que atendem mulheres vítimas de violência, cartilhas e folders voltados não apenas para os profissionais que atuam nesses atendimentos, mas também para mulheres e meninas que sofreram a violência.

Há ONGs que não foram diretamente participantes do consórcio que colaborou para o anteprojeto da Lei Maria da Penha, mas que tiveram um papel de destaque em suas áreas de atuação, seja em nível regional e/ou nacional. Esse foi o caso do Coletivo Feminino Plural, também do Rio Grande do Sul, que após o processo de aprovação da Lei nº 9.099/95, passou a atuar nos questionamentos sobre a sua efetividade para o combate à violência contra a mulher e sugerindo a criação de uma legislação específica:

“Desde então, o Coletivo participou ativamente na proposição dos fundamentos da Lei Maria da Penha, na construção da lei e esteve presente nas audiências públicas e debates no RS. Participou da campanha para sua aprovação, assinou manifestos e, ao lado da Rede Feminista, propôs a construção do Observatório da Lei Maria da Penha, cuja sugestão surgiu em Porto Alegre, em seminário nacional” (Leila Mattos, integrante da coordenação do Coletivo Feminino Plural).

O Coletivo Feminino Plural assumiu a coordenação da regional Sul do Observatório pela Implementação da Lei Maria da Penha e também realizou a coordenação sobre a aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e Juizados das capitais da região Sul. Além disso, o Coletivo também atua em audiências, em reuniões do movimento de mulheres e nas campanhas para a divulgação e a visibilidade da Lei, além de integrar localmente o Fórum Permanente pela Efetivação da Lei Maria da Penha, capacitando mulheres, agentes públicos e redes de atendimento. Na questão da violência contra meninas, o Coletivo atua desde meados dos anos 1990 em projetos de capacitação de redes de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual (Rede Menina), bem como em campanhas com essa linha e participa, ainda, de conselhos, fóruns e do Movimento pelo Fim da Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Coletivo Feminino Plural é responsável pela secretaria executiva da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, uma articulação política nacional formada por 12 regionais do Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Goiás, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Distrito Federal. Fazem parte da rede ONGs, grupos feministas, pesquisadoras e grupos acadêmicos, bem como conselhos, fóruns de mulheres e profissionais das áreas de saúde e direitos. A partir

da perspectiva feminista, a Rede atua também com *advocacy* e controle social em saúde. O propósito da rede é atuar pelo fortalecimento do movimento feminista e de mulheres, reconhecer direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos e reconhecer que a violência sexual, racial e doméstica são violações dos direitos humanos, incluindo-se aí a atuação no campo da Lei Maria da Penha.

Em maio de 2010, a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos lançou a “Campanha Ponto Final”, desenvolvida simultaneamente no Brasil, Bolívia, Haiti e Guatemala. A finalidade da campanha é atuar contra a discriminação, a desigualdade e a iniquidade de gênero, estimulando o debate, a reflexão e a participação da sociedade na temática. O diferencial da campanha é o enfoque na prevenção primária da violência contra mulheres e meninas, promovendo a prevenção antes da violência. Especificamente no Brasil, a campanha atua de duas formas. Nacionalmente, têm sido realizadas ações políticas variadas e a construção de parcerias institucionais. No nível regional, são desenvolvidas atividades na comunidade Campo da Tuca, em Porto Alegre (RS), por meio de debates, visitas domiciliares, oficinas e outras atividades voltadas para a divulgação e adesão da campanha.

A falta de advogados no corpo de ONGs feministas é uma das carências mais graves no cotidiano dessas organizações, conforme nos aponta Leila Mattos. Além da carência desse tipo de profissional, torna-se necessário que advogados que atuem nesse campo detenham o conhecimento dos direitos da mulher e do próprio campo da violência em si. Se, por um lado, as ONGs feministas carecem de advogados e profissionais da área jurídica, por outro há instituições como o IBAP, que é composto por advogados públicos, com a finalidade de desenvolver a democracia participativa, a justiça ambiental, a igualdade de gênero e a cidadania plena. Em 1994, o IBAP, em parceria com a União de Mulheres de São Paulo, deu início ao curso de capacitação de lideranças denominado *Promotoras Legais Populares*. Desde então o projeto tem sido realizado com a participação de juízes, promotores de justiça, defensores públicos, procuradores do estado, médicos, assistentes sociais e outros profissionais, por meio de palestras e aulas para orientação das mulheres sobre seus direitos, inclusive o direito de viver uma vida sem violência. O IBAP também organiza encontros, congressos e cursos variados com temáticas sobre direito da mulher e contra a violência. Como explica Alessandra Ferreira de Araújo<sup>15</sup>, uma das diretoras do IBAP, o projeto promotoras legais tem o intuito de formar “lideranças capazes de orientar as mulheres em

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada em 11.02.2011, com Alessandra Ferreira de Araújo, uma das diretoras do IBAP.

relação aos seus direitos, objetivando impedir a violência doméstica e familiar principalmente pelo desenvolvimento de uma consciência que deixe de reproduzir a cultura patriarcal hoje existente na sociedade”. Nesse processo, Alessandra destaca que a atuação das ONGs feministas é fundamental:

“A atuação das ONGs é imprescindível para que a Lei Maria da Penha tenha a eficácia devida, visto que as mulheres envolvidas com a violência doméstica e familiar estão inseridas numa realidade da vida privada que muitas vezes as impede de tornar pública a situação em que estão vivendo, sendo que o contato com entidades que se apresentam distantes da formalidade em que se insere o sistema jurídico pode auxiliar e facilitar a comunicação, tornando o acesso a ele mais digno”.

### 7.2.1 As barreiras enfrentadas para a implementação da lei

O Instituto Papai (PE), embora ausente do consórcio de ONGs feministas no anteprojeto da Lei Maria da Penha, destacou-se por realizar um trabalho crítico à legislação até o momento da criação da norma:

Acompanhamos todo o processo para a aprovação da Lei Maria da Penha – atuamos há nove anos em ações pelo fim da violência contra as mulheres. Bem antes da Lei Maria da Penha ter sido aprovada, nós já acompanhávamos toda a dificuldade para a aprovação de um dispositivo legal que desse conta da particularidade que era a construção da lei. Assinalávamos que havia uma legislação pautada em valores machistas, que não consideravam a violência contra a mulher no ambiente doméstico. Nós acompanhamos todo o processo de aprovação, as audiências no nosso estado, o desenvolvimento nas conferências. Foi feita uma pressão social em vários sentidos, em vários momentos, para que a lei pudesse ser aprovada. Atuamos em campanhas e mobilizações de rua, por meio das conferências de direitos que já aconteciam” (Ricardo Castro<sup>16</sup>, coordenador executivo do Instituto Papai).

Em São Paulo, a SOF apresentou propostas enquanto a lei tramitava no Congresso Nacional. Em parceria com a Marcha Mundial de Mulheres, contribuiu nas audiências públicas que antecederam a aprovação da lei. A SOF também atua em palestras, debates e cursos de formação com mulheres da cidade e do campo. Após a aprovação da lei, a SOF passou a realizar oficinas em diversos bairros da periferia de São Paulo com lideranças para difundir a lei, produzir panfletos e atos públicos, bem como debates nas faculdades de Direito e Serviço Social, além de cursos e palestras no serviço público. “Temos que denunciar uma das bases da violência, que é a desigualdade que as mulheres vivem. A lei é importante, mas ela sozinha não impede que as mulheres continuem sendo mortas e sofrendo violência todos

<sup>16</sup> Entrevista realizada em 14.02.2011, com Ricardo Castro, coordenador executivo do Instituto Papai.

os dias”, explica Sônia Coelho, da SOF e membro da Marcha Mundial de Mulheres (MMM)<sup>17</sup>.

O judiciário é a instância que enfrenta mais dificuldades para a implementação da lei. “As ONGs e movimentos têm atuado muito para que a lei seja implementada, inclusive atuando na democratização de informações e para que o judiciário assuma e entenda a lei e a violência contra a mulher”, acrescenta Coelho. Mesmo com tal barreira, há instituições, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que vem atuando na divulgação da lei junto à população e entre integrantes do judiciário, de modo que o referido diploma legal seja efetivamente aplicado nos tribunais e para que sejam instalados varas e juizados especiais de violência doméstica e familiar em todo o Brasil.

Em 2010, o CNJ promoveu uma campanha publicitária na TV e em rádios, confeccionou banners para sites e cartazes. Em 2011, passou a realizar ações em rede, com a parceria de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, assim como a veiculação de vídeos em emissoras de TV pública e realizando anualmente as “Jornadas Maria da Penha”.

Maria da Penha reforça que a sociedade precisa acompanhar a implementação da lei, em articulação com os demais atores:

A atuação das ONGs feministas ainda não terminou. Agora, o trabalho é para que a Lei Maria da Penha saia do papel e seja implementada corretamente, e este é um desafio tão grande quanto a aprovação da lei, pois depende muito da vontade política, por isso é tão importante o monitoramento da sociedade civil organizada.

Em 2004, a SPM constituiu o Grupo Interministerial (Decreto 5.030, de 31 de março de 2004), que se baseou no documento criado pelo consórcio de entidades feministas. Nesse mesmo ano, em julho, durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), reafirmou-se a necessidade de uma lei que tratasse sobre a violência contra as mulheres. Em 25 de novembro, Dia Internacional pelo Fim da Violência contra as Mulheres, foi feito o encaminhamento do Projeto de Lei pelo Executivo ao Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu o número PL 4.559/2004, e foi discutido em audiências públicas em diversos estados. Após a discussão nacional, o projeto foi aprovado na CSSF, na CFT e na CCJC, com o apoio da Bancada Feminina do Congresso Nacional e parlamentares dedicados à causa, além das relatoras Jandira Feghali (na CSSF); Yeda Crussius (na CFT) e Iriny Lopes (na CCJC). Em todo o Brasil, em março, variados fóruns de mulheres realizaram as Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres, com a finalidade

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada em 22.02.2011, com Sônia Coelho, porta-voz da SOF.

de discutir o tema e reforçar a aprovação do PL 4.559/2004. Depois da aprovação na Câmara, o projeto seguiu para o Senado com o número PLC 37/2006, onde foi aprovado na CCJ, tendo como a relatora a senhora Lúcia Vânia. No plenário do Senado, o projeto também foi aprovado e encaminhado para sanção presidencial. Aprovado por unanimidade e com tramitação no Congresso Nacional por 20 meses, o projeto, finalmente, seguiu para assinatura no dia 7 de agosto de 2006. Em 22 de setembro, com a assinatura do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha entrou em vigor (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDO E ASSESSORIA, 2009).

Ricardo Castro, do Instituto Papi, reforça que as ONGs podem ser parceiras do Estado, sem que, no entanto, elas ocupem o papel do Estado. E que sem essa parceria, as ONGs deixariam de lado a ampla possibilidade de atuação que poderiam ter. A atuação conjunta entre a sociedade civil e o governo para a aprovação da Lei e a implementação de políticas públicas é apontada de forma positiva por Rúbia Abs da Cruz:

“A união de forças é importante, até porque existem empoderações de um lado e de outro, cada um tem a sua visão e as suas sintaxes de atuação. Com certeza, para a aprovação da lei e para a finalização da construção, a parceria entre a sociedade civil e governo foi vital e até hoje é porque temos um Estado e a SPM empenhados em implementar efetivamente a Lei Maria da Penha. Faz diferença quando a sociedade civil consegue ser efetivamente ouvida e respeitada pelo governo e vice-versa. Quando os dois lados querem construir a parceria, frutos são gerados. Não é pra ser uma fusão, tem que ser uma parceria, na qual cada um tem a sua autonomia, independência e posicionamento”.

A opinião de Ricardo Castro é reforçada por Maria da Penha, que destaca a ação conjunta de variados atores para a divulgação da lei:

Por todos os lugares que viajo proferindo palestras e divulgando a Lei Maria da Penha, percebo que nossa sociedade está vivenciando um período de mudanças. As pessoas estão especialmente motivadas para a construção de uma sociedade de paz. Porém, sabemos que muito ainda precisa ser feito. Embora saibamos da existência de pessoas comprometidas em retirar a lei do papel, esse comprometimento é maior na sociedade civil organizada, que pressiona o poder público. Há uma frase, que desconheço o autor, que retrata o que quero dizer: ‘O governo raramente concede, na maioria das vezes, ele cede às pressões do povo’. Somente a partir dessa cooperação conseguiremos avançar no enfrentamento a violência doméstica. Essa é uma luta que não diz respeito a nenhum setor ou segmento específico. É uma luta de todos, pois a paz, que nossa sociedade tanto almeja, deve começar dentro de nossas próprias casas. Como conseguiremos a paz na sociedade se ela não existe nem mesmo dentro do aconchego dos nossos lares?”

Em 2006, formaram-se os primeiros Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Além disso, diversos atores, como Poder Público, organizações de mulheres e universidades, organizaram debates com a finalidade de compreender melhor a lei, e angariar recursos

orçamentários para essa área. Dois eventos se destacaram entre todos os outros: a I Videoconferência, com organização da AMB, e a I Jornada Lei Maria da Penha, organizada pelo Conselho Nacional de Justiça, com finalidade de discutir o trabalho a ser realizado pelo Poder Judiciário para a aplicação da lei. Em 2007, participantes da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM) denunciaram a falta de recursos orçamentários para a Lei Maria da Penha. Após o evento, foi criado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que conta com o orçamento de 1 bilhão de reais do governo federal. É lançado também, pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI, com iniciativas para que a lei fosse implementada. Ainda nesse ano, é criado pela SPM o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. Da mesma forma, a Bancada Feminina do Congresso Nacional passou a promover audiências e seminários e realizou pressões para as buscas de prioridade orçamentária para a lei (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009).

Com as diversas ações judiciais alegando a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Presidência da República propôs uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 19/2007), reforçando o princípio de igualdade da lei para homens e mulheres. No ano seguinte, em 2007, as organizações de mulheres construíram um projeto de grande destaque nacional – Promotoras Legais Populares (PLP), e realizaram um Encontro Nacional em Brasília para destacar os dois anos da Lei Maria da Penha e trazer questionamentos para o Judiciário e o Executivo. Passados 25 anos sem nenhum retorno da Justiça e sete anos depois da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Maria da Penha foi indenizada em R\$60 mil pelo governo do Ceará. Na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, evento no qual foi revisado o II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), as mulheres pediram prioridades em relação à Lei. Já em 2009, Brasília recebeu uma comitiva formada pela AMB, o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), organizações de mulheres indígenas e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco, que vieram protestar por igualdade, justiça e contra a violência, culminando com uma petição com 10 mil assinaturas, que foi entregue aos três poderes, para alertar as dificuldades enfrentadas pela lei: “(...) barreira para a criação dos juizados; projetos de Lei que atingem as conquistas na área criminal; falta de prioridade política na distribuição orçamentária e a resistência de algumas pessoas da justiça criminal em aplicar a lei na íntegra” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 17). Ainda nesse mesmo ano foi lançada a campanha Mulheres Donas da Própria Vida, promovida pelo Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta.

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009) aponta que tanto a edição da Lei Maria da Penha quanto as ações articuladas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Bancada Feminina do Congresso Nacional trouxeram um novo patamar para o enfrentamento da violência contra a mulher no governo federal. Em 2007, foi fundado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que foi incluído no Pronasci e no PPA 2008-2011, e, depois da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, incluído no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM). Entre as prioridades do II PNPM, está a garantia da implementação da Lei Maria da Penha, bem como das normas jurídicas brasileiras e internacionais. O Pacto foi previsto para execução em um período de quatro anos, de 2008 a 2011, com ações integradas espalhadas em dez ministérios e coordenação da SPM e parceria com o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, Ministério Público, Poder Judiciário, além de governos estaduais e municipais e organizações de mulheres. Com o Pacto, foi alcançada a prioridade orçamentária para a população mais vulnerável, com a previsão de R\$ 1 bilhão no PPA 2008-2011. Entre as previsões do Pronasci estão ações para que a Lei Maria da Penha seja implementada. O Pacto:

(..) tem como objetivos reduzir os índices de violência contra as mulheres; promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos e garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, com atenção especial às mulheres negras indígenas, do campo e das florestas. Está estruturado em quatro áreas: I) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha; II) Promoção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento à Feminização da AIDS e outras DSTs; III) Combate à Exploração Sexual e Tráfico de Mulheres; e IV) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres. Com relação à implementação da Lei Maria da Penha, o Pacto assume o compromisso de implementá-la ao estabelecer a criação dos serviços, a inclusão das mulheres atendidas nos serviços da rede de atendimento nos programas sociais, a difusão da Lei e ações de prevenção e capacitação dos agentes públicos das áreas envolvidas com a temática (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 57).

O Programa 0156 – Ações de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a mulher foi incluído no PPA 2008-2011, sob a tutela da SPM. No acompanhamento do cumprimento da Lei Maria da Penha, o CFEMEA (2009) dedicou-se a conhecer o ciclo orçamentário, acompanhando a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O CFEMEA (2009) cita alguns exemplos da atuação dos movimentos feminista e de mulheres. Primeiramente, no PPA Federal de 2004-2007, quando passaram a ser consideradas prioritárias as áreas de gênero e raça e os programas para o combate às desigualdades. Garantiu-se, também, a prioridade do combate à violência contra as mulheres na LDO e maiores recursos na LOA de 2007. Em

conseqüência, o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres subiu de R\$2,6 milhões em 2000 para R\$28,8 milhões em 2008 e o tema da violência contra as mulheres foi incluído como prioridade no PPA de 2008-2011.

A aplicação da Lei Maria da Penha passou a ser de responsabilidade dos municípios, estados e Distrito Federal. Assim, como aponta o CFEMEA (2009), tanto a SPM quanto os demais órgãos do executivo devem articular ações para que a política de prevenção e combate à violência contra a mulher seja cumprida em todas as esferas governamentais.

A implementação da Lei Maria da Penha ainda é de amplo desconhecimento da sociedade. Em matéria realizada pelo programa CQC<sup>18</sup>, da TV Band, no dia 29 de julho de 2009, o repórter Danilo Gentili realizou visita à Câmara dos Deputados para saber o que os deputados federais pensavam a respeito da Lei Maria da Penha. As respostas dos deputados foram, entre outras:

“Olha, isso vai da cabeça da mulher. Eu acho que se a mulher sofre maus-tratos em casa, ela tem que partir para outra. Eu nunca bati em mulher nenhuma. (...) Ou melhor, uma vez eu quase bati em uma mulher sim, uma tal de Maria do Rosário. Ela me acusou aqui de ser esturador. Eu quase dei um cacete (sic) nela aqui, merecia”. Deputado Jair Bolsonaro (Partido Progressista).

“Votei sim a favor da Lei Maria da Penha. Ela aborda o problema do abuso à infância, à criança... (...) teria de ter sido feito já há muito uma lei para diminuir essa questão de abuso a menores”. Deputado Ernandes Amorim (Partido Trabalhista Brasileiro)

“O nome da Lei... eu não estou associando exatamente a que lei é essa que você está mencionando”. Deputado Arolde de Oliveira (Partido Democratas).

Ricardo Castro, do Instituto Papai, reforça a importância do conhecimento e divulgação da lei: “As pessoas precisam conhecer o conjunto de medidas que protegem a mulher em situação de violência. A complexidade e os detalhes da lei ainda são pouco conhecidos. Tanto as ONGs quanto o governo têm um papel importante nesse processo”.

Algumas ONGs, mesmo distantes do centro do país, empenham-se diariamente para a divulgação da Lei Maria da Penha e pela defesa dos direitos das mulheres. Esse é o caso da Rede Acreana de Mulheres e Homens, que atua em Rio Branco (AC). A RAMH realizou debates sobre a aprovação da lei e trabalhou para o fortalecimento da lei dentro dos conselhos e outros espaços. Entre 2008 e 2009, a RAMH atuou com o Centro de Atendimento às Vítimas de Violência (CEAV), realizando palestras e atendendo mulheres. As palestras sobre a violência foram levadas para escolas, universidades e à própria comunidade. A RAMH realizou também, no Acre, a campanha “Laço Branco, Homens pelo fim da Violência contra a

<sup>18</sup> Vídeo disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=tfixa-VycZk/>. Acesso em 05.02.2011.

Mulher”, direcionada para o público masculino, com palestras, oficinas e seminários. Um importante ator, como destaca Joci Aguiar<sup>19</sup>, Coordenadora Geral da RAMH, é a mídia, e sugere “formar grupos de estudos dentro das ONGs e das comunidades para esclarecer a lei entre as mulheres e homens, desconstruindo assim a lenda de que, depois do surgimento da lei, a violência aumentou”.

### **7.2.2 Violência contra a mulher e acompanhamento do Orçamento Federal**

Conforme o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009), um parceiro de destaque para as reivindicações das mulheres é o poder Legislativo. Agora, o CFEMEA (2009) enfrenta um novo desafio, que é o diálogo com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Influenciar a LDO não é uma tarefa fácil. Com o projeto Orçamento Mulher, o CFEMEA enfrentou dificuldades como a ausência de espaços para a participação social nas metas e a própria temporalidade da LDO, o que implica em um trabalho detalhado e permanente dos movimentos.

No trabalho de *advocacy* e *accountability*, o CFEMEA (2009) explica que é preciso realizar uma análise detalhada da proposta de Lei Orçamentária, além de ações que mobilizem e envolvam “organizações de mulheres e o Conselho de Direitos da Mulher; e sensibilizem o Poder Judiciário, Executivo, Legislativo e o Ministério Público, de modo a incluírem as ações da Lei Maria da Penha em sua proposta orçamentária” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 71). Assim, após a análise do projeto da LOA, o CFEMEA (2009) recomendou algumas ações. Uma das principais é pressionar (lobbies) parlamentares para que defendam propostas de audiência pública com integrantes do Poder Executivo nas comissões. E, também, sensibilizar os parlamentares para o aumento de recursos no Orçamento da União:

No monitoramento da execução orçamentária para efetivação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, é importante:

- acompanhar as mudanças orçamentárias - na dotação inicial – cancelamentos e suplementações;
- monitorar, durante o ano, a execução dos programas e das ações visando identificar as possíveis dificuldades;
- identificar as ações e os gestores a serem mobilizados para buscar a superação das dificuldades;

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada em 16.02.2011, com Joci Aguiar, coordenadora geral da RAMH.

- aprofundar o conhecimento dos programas e das formas de execução das políticas públicas por meio de atuação junto aos governos;
- discutir as mudanças com as organizações de mulheres e outros movimentos sociais, bem como divulgá-las para a mídia (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 75).

No processo de monitoramento do orçamento, porém, o CFEMEA (2009, p. 75) indica algumas dificuldades:

- orçamento autorizativo e não impositivo, em que o governo não é obrigado a gastar o que está previsto na LOA;
- falta de transparência e de acesso às informações. As informações sobre os valores contingenciados são limitadas aos órgãos envolvidos, dificultando a mobilização para recomposição de programas específicos;
- forte resistência dos governos ao monitoramento;
- excesso de sistemas de informações não compatíveis entre si;
- resistência político-cultural no Legislativo e no Executivo com relação à incorporação da transversalidade de gênero e raça nas políticas, que é vista como oposição às políticas universais (políticas dirigidas a toda população);
- dificuldades de vincular políticas públicas específicas às dotações orçamentárias correspondentes.

Após a aplicação dos recursos e a fiscalização feita por órgãos internos e externos, a sociedade poderá exercer o controle social, avaliando como eles vêm sendo aplicados, monitorando e avaliando as ações governamentais. Mesmo com todas as ações postas em prática pelas ONGs feministas, Leila Rebouças<sup>20</sup>, assistente técnica do CFEMEA, reforça que ainda há muito a ser considerado sobre a Lei Maria da Penha:

“Começamos a fazer seminários informativos sobre o processo orçamentário, o que engloba PPA, LDO e LOA, mas com uma linguagem mais popular. Os seminários são feitos não só com as gestoras, mas com as mulheres das comunidades para que elas possam ter a compreensão de que o orçamento não é algo assim tão distante, que a sociedade pode apropriar-se dessas informações, seja para incidir sobre o orçamento, seja para buscar os recursos não só para a implementação da Lei Maria da Penha, e para tudo o que tem influência na vida das mulheres. Ainda estamos no caminho para que a lei realmente aconteça. Nós conseguimos que a lei fosse aprovada e instituída, mas ainda falta muito para ela ser implementada, com o próprio entendimento da sociedade, juristas, advogados e pessoas que atuam no atendimento as mulheres. Esse processo não está concluído, ainda falta muita coisa”.

Como resultado da atuação do CFEMEA, explica Leila Rebouças, muitas mulheres passaram a participar ativamente do processo orçamentário da União, buscando e defendendo mais recursos para as mulheres, nas mais variadas áreas. O CFEMEA também acompanha as atividades legislativas. Quando um projeto de lei que modifica a Lei Maria da Penha é apresentado no Congresso, o CFEMEA realiza o monitoramento, de forma que não ocorram retrocessos na lei. Na época da aprovação, houve um acordo informal entre sociedade civil e

<sup>20</sup> Entrevista realizada em 03.03.2011, com Leila Rebouças, assistente técnica do CFEMEA.

integrantes do Estado de que a lei não seria modificada nos primeiros anos, de forma a fazer com que fosse cumprida, divulgada e implementada antes de qualquer alteração.

### **7.2.3 Formas alternativas de ação: homens, Aids/HIV, teatro e pesquisa**

A tarefa de acompanhamento da Lei Maria da Penha é trabalhosa e demanda tempo e empenho das ONGs feministas. À sua maneira e de acordo com o seu raio de atuação, as ONGs feministas têm atuado firmemente pelo cumprimento da lei:

“As ONGs feministas podem colaborar muito para o cumprimento da Lei Maria da Penha, sendo o seu principal papel divulgar e lutar para que seja implementada, a partir da perspectiva de direitos humanos, fazendo campanhas, orientando para que as mulheres possam fazer bom uso desta legislação. Além disso, organizando-se para denunciar a má ou a não aplicação da lei e a omissão do poder público, monitorar os serviços e fazer o controle social, de forma que a Lei seja implementada em todas as suas interfaces, sem a interferência de religiões ou setores conservadores. É preciso fiscalizar para que os planos sejam assegurados por meio de orçamentos e que não haja contingenciamento. Além disso, as organizações podem atuar na capacitação de redes, desde que tenham conhecimento e experiência para realizá-lo, com consultorias e assessoramento aos municípios e estados” (Leila Matos, Coletivo Feminino Plural).

Sob a perspectiva “masculina”, outra instituição que tem realizado um amplo acompanhamento da Lei Maria da Penha é o Instituto Papai. Ricardo Castro divide a atuação do Instituto em três grandes linhas: a primeira é a atuação em rede com outras ONGs que também atuam em favor da defesa da lei em sua área de atuação, seja em nível nacional ou regional. O segundo foco de atuação é a divulgação da lei entre os homens. “Quando a lei saiu, a divulgação da imprensa centrou muito na representação da mulher. Criou-se uma imagem mítica de que a lei desfavorecia os homens e favorecia as mulheres”, explica Ricardo. Nessa fase, o Instituto Papai preparou panfletos específicos e cartazes convidando os homens a conhecerem melhor a lei e fazendo, além disso, um trabalho de divulgação presencial com homens. Por fim, o terceiro ponto foi atuar no processo de capacitação e formação com as redes de atendimento às mulheres vítimas de violência, instituições envolvidas com a temática (como polícia e centros de referência) e centros de atenção a agressores. Realizam, também, trabalhos de comunicação, campanhas, pesquisas, elaboração de materiais de apoio para profissionais da área, formação de grupos de homens e jovens multiplicadores. No campo da *advocacy*, o Instituto realiza gestões junto ao Poder Judiciário, Executivo e Legislativo.

A ONG Gestos foca-se na interligação entre HIV/Aids e a violência contra a mulher. Josineide de Meneses Silva<sup>21</sup>, que compõe a equipe da Gestos no Programa de Desenvolvimento Político Pedagógico da instituição, explica que há uma relação direta entre o HIV/Aids e a violência, questões que podem atingir meninas e mulheres de todas as classes sociais. A partir da pesquisa “Violência, Mulher e AIDS: Explorando Interfaces”, publicada pela Gestos em 2007, pôde-se observar que com 90% das mulheres o ciclo de violência teve início na infância. Depois disso, a Gestos foi convidada a participar de uma pesquisa multicêntrica intitulada “*Dos caras de una misma realidad: Violencia hacia las mujeres y vih/sida en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*”, coordenada pela FEIM, na Argentina:

“O cotidiano de atendimentos às mulheres na instituição nos fez perceber que a feminização da epidemia, anunciada desde os anos 90, é alimentada pelo crescimento de uma violência devastadora contra os corpos, as mentes, a saúde e os direitos de mulheres e meninas. Temos incidido politicamente com gestores locais para no plano de enfrentamento à feminização da AIDS focar especialmente na violência contra a mulher, preparando as equipes que atendem mulheres em situação de violência doméstica e sexista para que estabeleçam uma relação dessa violência e a sorologia das mulheres. Enfatizamos também a necessidade de preparação dos/as profissionais de Saúde para o entendimento de que não é só violência sexual que vulnerabiliza às mulheres para a infecção pelo HIV, mas as outras formas também. Além disso, realizamos encontros entre gestores do nordeste de políticas públicas de Aids, saúde da Mulher e de organismos de políticas para as mulheres e Mulheres que vivem com HIV, tendo esse tema como um dos mais importantes (Josineide de Meneses Silva, Gestos).

O quadro abaixo traz uma atuação resumida das ONGs entrevistadas neste trabalho na Lei Maria da Penha e violência contra a mulher.

<b>ONG entrevistada</b>	<b>Atuação em relação à Lei Maria da Penha/violência contra a mulher</b>
<b>Cfemea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <i>Advocacy</i> junto ao Poder Legislativo antes da aprovação da lei, e <i>advocacy</i> com os três Poderes depois da aprovação;</li> <li>* Acompanhamento do Orçamento Federal;</li> <li>* Integrante do consórcio de entidades feministas (CFEMEA, ADVOCACY, AGENDE, CEPIA, CLADEM e THEMIS) e juristas para estudar e elaborar a minuta de Projeto de Lei integral.</li> </ul>
<b>Coletivo Feminino Plural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Participou da campanha para a aprovação da lei e assinou manifestos;</li> <li>* Ao lado da Rede Feminista, propôs a construção do Observatório da Lei Maria da Penha, cuja sugestão surgiu em Porto Alegre;</li> <li>* Realizou a coordenação sobre a aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e</li> </ul>

<sup>21</sup> Entrevista realizada em 11.03.2011, com Josineide de Meneses Silva, integrante da equipe da Gestos.

	<p>Juizados das capitais da região Sul;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atua em audiências, em reuniões do movimento de mulheres e nas campanhas para a divulgação e a visibilidade da lei;</li> <li>* Integra localmente o Fórum Permanente pela Efetivação da Lei Maria da Penha, capacitando mulheres, agentes públicos e redes de atendimento.</li> </ul>
<b>Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desenvolve o projeto Promotoras Legais Populares;</li> <li>* Organiza encontros, congressos e cursos variados com temáticas sobre direito da mulher e contra a violência, com abordagens sobre a Lei Maria da Penha.</li> </ul>
<b>Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Atua na defesa e promoção da Lei por meio de atividades de pesquisa;</li> <li>* Participa ativamente de redes de ONGs na área de violência contra a mulher;</li> <li>* Produziu a <i>Bibliografia Maria da Penha: violência contra a mulher no Brasil</i>.</li> </ul>
<b>Instituto Papai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trabalho crítico à legislação até o momento da criação da norma;</li> <li>* Campanhas e divulgação da lei entre os homens;</li> <li>* Atuação em rede de ONGs, capacitação e formação com as redes de atendimento às mulheres vítimas de violência.</li> </ul>
<b>Loucas de Pedra Lilás</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Comunicação e teatro como ferramentas de atuação.</li> </ul>
<b>Rede Acreana de Mulheres e Homens (RAMH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Realizou debates sobre a aprovação da lei e trabalhou para o fortalecimento da lei dentro dos conselhos e outros espaços;</li> <li>* Organiza palestras e atende mulheres. As palestras sobre violência ocorrem em escolas, universidades e à própria comunidade;</li> <li>* Realizou, no Acre, a campanha “Laço Branco, Homens pelo fim da Violência contra a Mulher”, direcionada para o público masculino, com palestras, oficinas e seminários.</li> </ul>
<b>Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* “Campanha Ponto Final”, desenvolvida simultaneamente no Brasil, Bolívia, Haiti e Guatemala. No Brasil, a Lei Maria da Penha é abordada;</li> <li>* <i>Advocacy</i> e controle social em saúde;</li> <li>* Fortalecimento do movimento feminista e de mulheres, com o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos, e reconhecendo que a violência sexual, racial e doméstica são violações dos direitos humanos, incluindo-se aí a atuação no campo da Lei Maria da Penha.</li> </ul>
<b>Sempreviva Organização Feminista (SOF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Apresentou propostas enquanto a lei tramitava no Congresso Nacional;</li> <li>* Em parceria com a Marcha Mundial de</li> </ul>

	<p>Mulheres, contribuiu nas audiências públicas que antecederam a aprovação da lei;</p> <p>* Atua em palestras, debates e cursos de formação com mulheres da cidade e do campo;</p> <p>* Após a aprovação da lei, a SOF passou a realizar oficinas em diversos bairros da periferia de São Paulo com lideranças para difundir a lei, produzir panfletos e atos públicos, bem como debates nas faculdades de Direito e Serviço Social, além de cursos e palestras no serviço público.</p>
<b>Soropositividade, Comunicação e Gênero (Gestos)</b>	* Foca-se na interligação entre HIV/Aids e a violência contra a mulher (e Lei Maria da Penha)
<b>Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero</b>	<p>* Assessoria jurídica e estudos;</p> <p>* Capacitação de profissionais para o enfrentamento da violência doméstica;</p> <p>* Realização do projeto Promotoras Legais Populares;</p> <p>* Integrante do consórcio de entidades feministas (CFEMEA, ADVOCACY, AGENDE, CEPIA, CLADEM e THEMIS) e juristas para estudar e elaborar a minuta de Projeto de Lei integral.</p>

Quadro 6 – Atuação resumida das ONGs entrevistadas na Lei Maria da Penha e violência contra a mulher

Outro referencial diferenciado na abordagem sobre violência contra a mulher é o da ONG Loucas de Pedra Lilás, também de Recife (PE), que se utiliza da comunicação e do teatro como ferramentas de atuação. Regionalmente, as Loucas de Pedra Lilás colaboraram para a divulgação da lei junto às mulheres para trazer a elas os conhecimentos e entendimentos do que a lei garante. Por meio do teatro e do humor, as integrantes da ONG ensinam sobre relações de gênero, educação sexual e reprodutiva, prevenção e combate à violência, com peças como “Comadre, também vou nessa” e “As amigas”, que consistem em apresentações de teatro de rua, oficinas (para entender os diferentes tipos de violência vivenciados pelas mulheres) e visitas aos serviços (buscando criar uma rede de solidariedade entre as mulheres nas comunidades/bairros), de modo a divulgar uma referência local de apoio para as que se encontram em situação de violência:

“Após a aprovação da Lei Maria da Penha, temos acompanhado sua ‘tímida’ implementação, tanto com blitz/visitas aos serviços municipais Centro de Referência, Casa Abrigo, serviços de saúde, com programas de atendimento a violência contra as mulheres e o aborto Legal, Delegacias de Apoio à Mulher e Delegacias Comuns no estado. Isso permite desenvolver, na maioria das vezes, um relatório com a situação encontrada nos serviços, denúncias e reivindicações, encaminhados aos governos, ao Ministério Público, e em algumas circunstâncias, a imprensa. Participamos em seminários dos movimentos de mulheres e audiências públicas promovidas pela Comissão da Mulher da Assembléia Legislativa.

Tentamos também incidir no orçamento público para alocar recursos na implementação real da lei” (Ana Bosch<sup>22</sup>, integrante do grupo).

Ana Bosch acrescenta que o papel das ONGs feministas é atuar na proposição, questionamento e denúncias sobre o cumprimento ou não da lei tanto regionalmente quanto nacionalmente, além de acompanhar e entender o que é investido no orçamento federal para a implementação e a garantia dos recursos que a lei determina: “É permanente também a divulgação dos serviços quando eles existem, pois ninguém reivindica o que não conhece. Temos de debater a violência vivida pelas mulheres e a proteção vinda de um marco legal”.

A ONG Anis atua na defesa e promoção da lei por meio de pesquisas. Mesmo não tendo tido nenhum envolvimento direto para a aprovação da lei, o Instituto atuou, por exemplo, em um levantamento bibliográfico, publicado em forma de livro, intitulado *Bibliografia Maria da Penha: violência contra a mulher no Brasil*<sup>23</sup>, com o objetivo de colaborar com as pessoas que pesquisam ou têm interesse na temática. A Anis também produziu outros dois levantamentos bibliográficos antes dessa iniciativa, sobre violência contra a mulher e outro sobre violência sexual contra a mulher.

Fabiana Paranhos, da Anis, chama a atenção para um desafio que passou a ser enfrentado com frequência não apenas pelas ONGs feministas, mas por todas as organizações não-governamentais, que é a falta de recursos financeiros para sobrevivência. O desenvolvimento do país e a saída dos organismos internacionais de financiamento para outros países no mundo e o dilema da atuação com verbas oriundas de empresas são grandes dificuldades para a sobrevivência dessas organizações. Para a pesquisadora, o papel das ONGs é realizar um controle social do que é investido com o dinheiro público, pressionar para a garantia dos direitos dos cidadãos e cobrar do Estado a execução e a criação de leis:

“Em qualquer lugar do mundo, se o Estado fizesse tudo o que deveria as organizações do terceiro setor não existiriam. As ONGs existem porque algo está errado, seja na área dos direitos da mulher ou nas área de direitos humanos, proteção à criança e ao adolescente ou meio ambiente...Quando o Estado falha, a sociedade organizada se manifesta. A parceria do Estado com a sociedade civil é necessária porque o Estado já se provou que não é capaz de monitorar ou atender a todas as demandas” (Fabiana Paranhos, ANIS).

Em geral, todas as ONGs entrevistadas reforçam a importância da realização de um trabalho coletivo para que a Lei Maria da Penha seja implementada e cumprida. Assumindo que a violência contra as mulheres é uma “questão de ordem pública”, não devem mais ser

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada em 21.02.2011, com Ana Bosch, integrante da Loucas de Pedra Lilás, responsável pela área de violência contra a mulher.

<sup>23</sup> Publicação disponível em <http://www.anis.org.br>.

aceitos os ditados de que “roupa suja se lava em casa” ou que “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 31).

A violência contra a mulher é um fenômeno que exige a atuação conjunta de movimentos, ONGs, governo, organismos internacionais e sociedade em geral. Enquanto não houver uma ação conjunta e estruturada, os direitos das mulheres estarão ameaçados. Nesse processo, a participação da família e da sociedade civil deve ser obrigatória, como a própria lei garante, claramente, pelo artigo 3º, para a garantia dos direitos e da convivência familiar e comunitária. No artigo 37, por exemplo, a lei estabelece que a defesa dos direitos transindividuais pode ser realizada por associações com atuação na área. Outra constatação evidente nas entrevistas realizadas é a necessidade de alertar o Poder Judiciário para o tema. Se a sociedade e os poderes constituídos não atuarem juntos, a Lei Maria da Penha não se efetivará.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a influência e atuação das ONGs feministas para a aprovação e efetivação da Lei Maria da Penha, a partir de avaliação documental e de entrevistas. Ao longo do trabalho foi possível descobrir que, nas últimas décadas, todo o processo de implantação de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres contou com o trabalho realizado pelos movimentos de mulheres e feminista, destacando-se fundamentalmente a atuação das ONGs feministas brasileiras.

Após explorar aspectos da diferenciação democrática no Brasil, focalizamos as ações de *accountability*, *advocacy* e redes de políticas públicas realizadas por organizações de mulheres. O caso da Lei Maria da Penha apresentou-se como aglutinador de várias formas de participação e articulação existentes hoje na sociedade brasileira.

Ao abordar o tema da participação e da democracia no Brasil, com detalhes sobre os direitos civis, políticos e sociais da mulher brasileira e o associativismo e as organizações não-governamentais, este trabalho procurou esclarecer conceitos-chave para a atuação das ONGs feministas no âmbito da Lei Maria da Penha. Quando procuramos, no capítulo 4, entender a história do movimento feminista e de mulheres, foi possível descobrir a intrínseca relação entre esta atuação ao longo de anos na trajetória brasileira e a atuação das ONGs feministas em temas fundamentais para as mulheres, como a violência.

Com a abordagem sobre *accountability*, *advocacy* e redes, no capítulo 5, pudemos compreender melhor a base teórica de atuação das ONGs feministas nesse campo. Ao entrevistar representantes das ONGs feministas, foi possível descobrir que ainda há muito a ser realizado por organizações não-governamentais para a realização de um trabalho eficiente de *accountability* e *advocacy* no Brasil. No campo da atuação em rede, também foi possível verificar que as ONGs feministas precisam articular-se e organizar-se mais, de forma a tornar as ações na área de violência contra a mulher mais frequentes e eficientes.

No capítulo 6, procuramos explorar a temática da violência contra a mulher e a Lei Maria da Penha. Descobrimos, por meio desta abordagem, as dificuldades que as ONGs feministas enfrentam diariamente para a luta contra o problema e os desafios trazidos por esta atuação. O capítulo 7, por fim, trouxe os resultados do trabalho. Após a análise do trabalho das ONGs feministas no âmbito da Lei Maria da Penha, foi possível verificar uma série de problemas enfrentados pelas ONGs feministas nesta atuação, como falta de recursos financeiros e de patrocinadores, preparo profissional ainda insuficiente para a realização de

um trabalho que deveria ser altamente qualificado, bem como o pouco apoio dos poderes governamentais para a efetivação da Lei Maria da Penha.

Como limitação deste estudo pode ser apontado o fato de que não foram ouvidos outros atores além de representantes de ONGs feministas, por não ser o alvo principal de análise. No entanto, acreditamos que uma abordagem ampliada, com a participação de outros atores, como o governo em todas as suas esferas, traria uma visão diferenciada ao estudo. Deve-se reforçar também que a Lei Maria da Penha não é uma “lei contra os homens”. Além disso, outras abordagens também podem ser consideradas, além da simples criminalização do homem que cometer a violência. É preciso que as ONGs feministas também ampliem a sua atuação, agindo principalmente na prevenção da violência contra a mulher.

A realização deste trabalho implicou em um entendimento inicial sobre o cenário vivenciado pelas ONGs feministas no Brasil e sua relação com os múltiplos atores, o que implica compreender a rede formada por esses atores. Diariamente, as ONGs feministas atuam na temática da violência contra a mulher, enfrentando desafios como a falta de recursos para a realização das suas ações, a dificuldade para a articulação com atores do governo, especialmente do judiciário e o fenômeno da violência contra a mulher, que ainda persiste na sociedade. Nesse sentido, as iniciativas realizadas por alguns órgãos do judiciário, como o CNJ, são fundamentais para que a lei seja institucionalizada.

A aprovação da Lei Maria da Penha não ocorreu sem um trabalho prévio tanto da sociedade civil quanto do próprio Estado. O início desse cenário de prevenção e combate à violência foi iniciado nos anos 1970, a partir das denúncias envolvendo o assassinato de mulheres, passando pela luta para a abertura de delegacias especializadas de atendimento e uma legislação específica nos anos 1990, culminando com a aprovação da Lei Maria da Penha:

A Lei 11.340/2006 é uma lei que no dito popular “pegou. Raras são as leis promulgadas neste país que têm uma divulgação tamanha. A Lei Maria da Penha, como é conhecida, está na boca do povo que vive em palacetes ou favelas. É motivo de comentários sérios ou jocosos. Fala-se na Lei não só nos tribunais, mas também nas universidades, nos mercados, nas feiras livres. É comum se escutar: “cuidado com a Maria da Penha”, ou “você não conhece a ‘Maria da Penha’?” (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2009, p. 5).

Como muitas ONGs feministas ouvidas nesta pesquisa indicam, há muitos desafios a serem enfrentados até o cumprimento efetivo da legislação. É preciso vencer barreiras entre integrantes do Estado, que desconhecem ou declaram a inconstitucionalidade da lei, e até mesmo ir contra projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para a realização de

mudanças na lei, muitos propondo retrocessos. Além disso, as ONGs feministas devem atuar para que os serviços de atendimento sejam expandidos e passem a funcionar em rede e que exista a garantia de recursos orçamentários adequados para o combate e prevenção da violência.

A redemocratização brasileira chegou como uma nova era vivida por ONGs, Estado e sociedade civil como um todo, permitindo a construção de uma realidade nunca antes experimentada por populações claramente excluídas na história mundial, entre elas, as próprias mulheres. Um novo fenômeno vivenciado pelas ONGs feministas, a partir dos anos 90, é a articulação em redes, reunindo entidades e organizações de regiões e países. A Rede Feminista Latino-Americana e do Caribe é um bom exemplo.

O papel de confronto entre o Estado e as ONGs feministas durante a ditadura assumem agora uma postura não apenas reivindicatória, mas também colaborativa. O cenário de exclusão e de desigualdades sociais vivenciadas não só pelas mulheres brasileiras, mas por outras parcelas da população, somado às dificuldades enfrentadas pelo Estado para abranger todo o país em suas ações, fazem com que as ações de muitas organizações não-governamentais brasileiras sejam fundamentais para a garantia de uma maior equidade e cidadania.

As organizações não-governamentais feministas têm atuado com grande destaque na defesa das mulheres em arenas políticas nacionais e transnacionais. O trabalho das ONGs feministas proporciona a melhoria da condição de vida de muitas mulheres, transformando-se em instrumento fundamental para que as políticas de gênero sejam promovidas em vários países.

Portanto, da mesma forma que as ONGs brasileiras, de maneira geral, e as ONGs feministas, em especial, alcançaram um lugar de destaque, seja no planejamento de políticas públicas e programas governamentais ou na defesa de direito da população, também é dever dos representados conhecer, utilizar e participar ativamente destes espaços de diálogo. Nessa atuação das ONGs feministas, certamente uma das principais conquistas, senão a maior, foi a aprovação da Lei Maria da Penha. Contudo, muito ainda há a ser realizado, o que envolve ações de *advocacy*, *accountability* e trabalho em rede.

Infelizmente, as maiores barreiras e resistências para a implementação da lei são encontradas no Poder Judiciário, juntamente ao Ministério Público, Defensoria Pública e advogados. Mesmo que o Executivo e o Legislativo demorem na criação de serviços e com a pequena quantidade de recursos orçamentários, ainda há muito a avançar em relação ao Poder

Judiciário. A atuação das ONGs feministas junto a esse poder é um desafio, uma vez que os maiores contatos sempre foram com os outros dois poderes.

Ao mesmo tempo, muitas ações também vêm sendo realizadas pelo governo brasileiro em defesa da Lei Maria da Penha. No dia 24 de março de 2011, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) definiram que a Lei Maria da Penha deve ser aplicada conforme a Constituição. Na ocasião, os ministros proibiram o benefício de suspensão das penas na ocorrência de casos de agressões leves. “[A lei], além de constitucional, é extremamente necessária porque é no seio da família que infelizmente se dá as maiores violências e as maiores atrocidades”, afirmou, nesse dia, o ministro Dias Toffoli (SUPREMO..., 2011). “Todas as vezes que uma de nós é atingida, todas as mulheres do mundo são. É a auto-estima que vai abaixo. É esta mulher que não tem mais condições de cumprir seu papel com dignidade e estamos falando de dignidade humana”, acrescentou a ministra Cármen Lúcia (SUPREMO..., 2011). Outros órgãos, como a própria SPM, também promovem com frequência campanhas e ações voltadas para a discussão sobre a temática, ampliando significativamente a atuação em relação à lei.

O trabalho de monitoramento da lei, com observação e notificação quando ela não for corretamente aplicada é uma das tarefas futuras para todos os atores envolvidos, como reforça Maria da Penha:

“Todos têm um papel central para a disseminação da lei: imprensa, professores, profissionais liberais, vizinhos, escola, amigos, parentes, políticos, Estado, ONGs, militantes, etc., pela garantia de um futuro sem violência para nossas descendentes. Este trabalho não pertence a um segmento isolado. Todos nós somos responsáveis”.

Conforme o próprio CFEMEA (2009) recomenda, são demandas fundamentais para a garantia da implementação e cumprimento da Lei Maria da Penha, uma ação articulada e estruturada dos movimentos feministas e de mulheres, tanto no planejamento de políticas governamentais quanto no acompanhamento do Orçamento Federal. Isso inclui também compreender as competências da Constituição Federal para a União, estados, Distrito Federal e municípios. São atuações dessa natureza que promoverão o avanço nos campos dos direitos da mulher.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANY, Carme. Violências. In: HIRATA, Helena (et al.). **Dicionário crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; BANDEIRA, Lourdes. A violência contra as mulheres: um problema coletivo e persistente. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). **O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência**. Brasília: AGENDE, 2006, p. 19-43.

ALVAREZ, Sônia. **Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO “Boom”**. International Feminist Journal of Politics, Santa Cruz, vol. 1, n. 2, 1999.

ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jaqueline. **O que é feminismo**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. **Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?**. 29º Enc. Nac. Ass. Pos. Grad. em Administração. Anais Eletrônicos, ANPAD, Brasília, 2005.

ARAÚJO, Ulisses. **A construção da cidadania e de relações democráticas no cotidiano escolar**. Disponível em:  
<[http://www.redhbrasil.net/documentos/biblioteca\\_on\\_line/modulo4/mod\\_4\\_ulisses.pdf](http://www.redhbrasil.net/documentos/biblioteca_on_line/modulo4/mod_4_ulisses.pdf)>  
Acesso em: 05 março. 2010.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147-182.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. Lua Nova, no. 55-56, 2002, p. 85-103.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil: Fortalecendo a Cidadania e a Participação Democrática**, [200-]. Disponível em: <<http://www2.abong.org.br/final/download/Marco%20Legal.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

AVELAR, Lúcia. **Mulheres na Elite Política Brasileira**: Canais de Acesso ao Poder. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso Brasileiro. In: AVRITZER, L. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

BANDEIRA, Lourdes. Violência sexual, imaginário de gênero e narcisismo. In: SUAREZ, Mirya et al. **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Paralelo 15, Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 353-386.

BANDEIRA, Lourdes; SUÁREZ, Mireya. Introdução a Gênero, violência e crime no Distrito Federal. In: SUAREZ, Mirya et al. **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Paralelo 15, Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 13-26.

BARSTED, Leila. Breve panorama dos direitos reprodutivos no Brasil. In: **As mulheres e os direitos civis**. Rio de Janeiro, CEPIA, 1999.

BARSTED, Leila Linhares. Lei e Realidade Social: Igualdade x Desigualdade. **As Mulheres e os Direitos Humanos**. Coletânea Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero, Rio de Janeiro, Cepia, 2001.

BARSTED, Leila Linhares. O avanço do legislativo no enfrentamento da violência contra as mulheres. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). **O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência**. Brasília: AGENDE, 2006, p. 19-43.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**. Tradução Mary Amazonas Leite de BARROS. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de política**: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

BONAFONT, Laura. **Redes de Políticas Públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BOSELLI, Giane. **Dimensões da violência contra a mulher**: construindo base de dados. Texto elaborado o Colóquio sobre Violência de Gênero e direitos humanos, realizado nos dia 18 e 19 de novembro de 2004, na UFRJ.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**, Lei Maria da Penha. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 10 set. 2010.

BRAZÃO, Analba; OLIVEIRA, Guacira Cesar de (Coord.). **Violência contra as mulheres – Uma história contada em décadas de lutas**. Brasília: CFEMEA; MDG3 Fund, 2010.

BUARQUE, Cristina; VAINSENER, Adler. ONGs no Brasil e a Questão de Gênero. **Trabalhos para Discussão**, no. 123/2001, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/123.html>>. Acesso em: 25 out. 2010.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CAMURÇA, Sílvia. **As mulheres na política e a reforma política**. 2007. Disponível em: <<http://www.dzai.com.br/mulherespoderosas/blog/mulherespoderosas>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

CARREIRA, Denise; AJAMIL, Menchu; MOREIRA, Tereza. **Mudando o mundo: A liderança feminina no século 21**. São Paulo: Cortez, 2001.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Incidência Feminista no Processo Orçamentário da União: A Experiência do Cfemea**, jul. 2006. Disponível em: <[http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com\\_remository&Itemid=56&func=fileinfo&id=288](http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=56&func=fileinfo&id=288)>. Acesso em: 05 nov. 2010.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Lei Maria da Penha: do papel para a vida**. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário, 2009. Disponível em: <[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=128&task=view.download&cid=64](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128&task=view.download&cid=64)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (et al.) **Propostas para o Estado Brasileiro – Níveis Federal, Estadual e Municipal**, jun. 1999. Disponível em: <<https://sistema.planalto.gov.br/spmulheres/textos/CFEMEA/combateviolenciadomestica.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Relatório final do Orçamento 2011 acrescenta pouco às mulheres**, dez. 2010a. Disponível em: <[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3492&catid=210&Itemid=145](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3492&catid=210&Itemid=145)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Incidência Política do CFEMEA** – dinâmicas e reflexões. Brasília: Fundação Ford, 2010b.

CICONELLO, Alexandre. **Identidade e classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil**. Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.forummarcoregulatorio.org.br/edito/acesso/arquivos/identidade-e-classificacao-das-esfls-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

COSTA, Maria Luíza da; GODINHO, Tatau. Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). **O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência**. Brasília: AGENDE, 2006. p. 45-63.

CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. A Garantia dos Direitos Humanos na Reconstrução do Estado de Direito: a luta contra a exclusão.. In: José Ricardo Cunha. (Org.). **Direitos Humanos e Poder Judiciário no Brasil: Federalização, Lei Maria da Penha e Juizados Especiais**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2009, v. 1, p. 11-50.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. PANFICHI, Aldo. (orgs.) **A disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Unicamp, 2006, p. 13-91.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DECLARAÇÃO E PLATAFORMA DE AÇÃO DA IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_4\\_conferencia\\_mundial\\_mulher.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_4_conferencia_mundial_mulher.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2011.

ELEY, Geoff. **Forjando a Democracia** – A história da esquerda na Europa, 1850 – 2000, Editora Perseu Abramo, São Paulo, 2005.

FARAH, Marta. Políticas Públicas e Gênero: uma análise da ação de governos locais no Brasil. **Gênero, Governabilidade e Políticas Públicas**, Brasília: Agende, 2004.

FERRAREZI, Elisabete. **OSCIPI: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. 88 p. (Coleção Prazer em Conhecer, 4).

FRANCO, Augusto de. A reforma do Estado e o Terceiro Setor. In: PEREIRA, L. C. Bresser et al (org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 273-289.

INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA E LA SALUD. Washington, D.C., **Organización Panamericana de la Salud**, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1205&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1205&id_pagina=1)>. Acesso em: 01 ago. 2010.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **O que a sociedade pensa sobre a violência contra as mulheres**, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.violenciamulher.org.br/pesquisa.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

JOHNS, Paula (Cord.). **Fazendo pesquisa para advocacy: a arte de converter o impossível no inevitável**. Canadá: Aliança de Controle do Tabagismo, 2006. Disponível em: <[actbr.org.br/uploads/conteudo/49\\_860\\_TABA.pdf](http://actbr.org.br/uploads/conteudo/49_860_TABA.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

KOSLINSKI, Mariane. ONGs, participação política e accountability. In: **Congresso Brasileiro de Sociologia: Desigualdade, Diferença, Reconhecimento**, XIII, 29 de maio a 01 de jun de 2007, Recife (PE).

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, 2006, n.67, pp. 49-103.

MAIS MULHERES NO PODER. **Aumenta número de deputadas estaduais e distritais, mas na Câmara Federal permanece a mesma quantidade de eleitas das últimas eleições**, Out. 2010. Disponível em: <[http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/noticia\\_geral.php?id=250](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/noticia_geral.php?id=250)>. Acesso em: 12 fev. 2011.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.. **Eleições e Representação**. São Paulo: Lua Nova, 2006. p. 262-269.

MATOS, Maria Izilda. **Terceiro Setor e Gênero: Trajetórias e Perspectivas**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Instituto Presbiteriano Mackenzie, 2005.

MELO, Jacira; IRACI, Nilza; VIEIRA, Vera (Orgs.). **Fazendo Lobby: guia de participação de delegadas/os no processo de negociação e incidência na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM): comunicação: meios para construção de direitos e de cidadania**

na era digital. São Paulo: Rede Mulher de Educação, 2009. Disponível em: <<http://www.mulherespaz.org.br/site/images/stories/fazendo-lobby1.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2011.

MELO, Marcus André. **A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação**. Rev. bras. Ci. Soc, jun. 2001, vol.16, nº 46, p.56-68.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polit., Nov 2005, no.25, p.25-38.

MIGUEL, Luís Felipe. **Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina"**. Rev. Estud. Fem., 2001, vol.9, no.1, p.253-267.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. As Organizações Não Governamentais (ONGs) Feministas Brasileiras. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP)**, XV, 18 a 22 de set. de 2006, Caxambú (MG).

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. **Os novos movimentos sociais e as organizações feministas brasileiras**. [S.l.: s.n.], [200-]. Documento ainda não publicado.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo, 44, 27-54. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. (2000). **Notas sobre várias accountabilities**. In: Borrador, Buenos Aires, Universidade Torquato Di Tella.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

PHILLIPS, Anne. **La política de la presencia: la reforma de la representación política**. In: GARCÍA, S. y LUKES, S.: Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Madrid: Siglo XXI. 1999.

PHILIPS, Anne. **De uma política de idéias a uma política de presença?**. Revista Estudos Feministas, vol. 9, no. 1. Florianópolis, 2001, p. 268-90.

PIMENTEL, Silvia. **Perspectivas Jurídicas da Família: O Novo Código Civil Brasileiro e Algumas Considerações sobre a Violência Familiar e o Direito**, 2003.

PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes Femininas na Política: Uma Análise Sobre Mulheres Parlamentares no Pós-Constituinte.** 2006. 237 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **‘Accountability’: já podemos traduzi-la para o português?.** Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.6, p. 1343-1368.

PINTO, Celi Regina Jardim Pinto. Movimentos Sociais: Espaços Privilegiados da Mulher Enquanto sujeito Político. In: COSTA, Albertina de O. e BRUSCHINI, Cristina (org). **Uma Questão de Gênero.** Rio de Janeiro, Rosa dos Tempos/ São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1992, p. 127-150.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direitos civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. **O Progresso das Mulheres no Brasil.** Unifem. Brasília, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Concepto de representacion(el).** Madrid: Cent Estud Const, 1985. 288 p.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias.** Lua Nova, n. 67, 2006, pp. 15-47.

PROCOPIUCK, Mario e FREY, Klaus. **Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2009, vol.17, n.34, p. 63-83.

RODRIGUES, Almira. **Advocacy: uma ação política de novo tipo.** 1999. Disponível em: <[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1566:advocacy-uma-acao-politica-de-novo-tipo&catid=212:artigos-e-textos&Itemid=146](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1566:advocacy-uma-acao-politica-de-novo-tipo&catid=212:artigos-e-textos&Itemid=146)>. Acesso em: 25 out. 2010.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas.** In: Civitas. Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre, 5(1): 59-68, jan – jun 2005.

SANTOS, Ângela. “Um caso exemplar”. In: **O progresso das mulheres no Brasil.** Brasília: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e Cidadania, Estudo,

Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA). 2006. Disponível em: <<http://www.generoracaetnia.org.br/publicacoes/Progresso%20das%20Mulheres-BR.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Cívitas, Porto Alegre, v. 5 n. 1, p. 29-58, jan/jun. 2005.

SOARES, Vera. Feminismo e ONGs. In: **O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil**. São Paulo: ABONG, 1998. p. 39-60.

SUPREMO declara válido texto da Lei Maria da Penha. **Gazeta Online**, 24 mar. 2011. Disponível em: <[http://gazetaonline.globo.com/\\_conteudo/2011/03/noticias/minuto\\_a\\_minuto/nacional/806419-supremo-declara-valido-texto-da-lei-maria-da-penha.html](http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/03/noticias/minuto_a_minuto/nacional/806419-supremo-declara-valido-texto-da-lei-maria-da-penha.html)>. Acesso em: 09 fev. 2011.

TABAK, Fanny. **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial**. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: A disputa pela contrução democrática na América Latina. Capítulo, ed. 1, Paz e Terra, p.137-179, 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves Teixeira. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

TOSCANO, Moema; GOLDENBERG, Mirian. **A revolução das mulheres**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

TRAT, Josette. Movimentos Sociais. In: HIRATA, Helena (et al.). **Dicionário crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre Bookman, 2001.

ZEPPELINI, Marcio. **Advocacy: O Lobby do Bem**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id\\_article=592](http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id_article=592)>. Acesso em: 05 Mar. 2011.