

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL DAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Dhieimy Quelem Waltrich¹

Resumo

O objetivo do presente artigo foi refletir acerca da necessidade de implementação e difusão de políticas públicas que visem a erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo em vista a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, Lei n. 11.340, de 2006. Ademais buscou-se discutir acerca da dignidade da pessoa humana, em especial o direito humano básico da mulher de viver uma vida livre do medo e da violência. Ainda, foi realizado o monitoramento da Lei Maria da Penha na cidade de Passo Fundo, que é um objetivo da Secretaria Especial de Políticas Públicas para a Mulher, para verificar a (in) efetividade da Lei Maria da Penha. Além do método dialético, empírico foi realizado a revisão bibliográfica. Como resultado verificou-se no decorrer da pesquisa a existência de integração entre os órgãos consultados, mas a ausência de políticas públicas que garantam efetividade as garantias da "Lei Maria da Penha".

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Violência Doméstica. Direitos Humanos.

Abstract

The aim of this paper was to reflect on the need for implementation and dissemination of public policies aimed at the eradication of domestic violence against women, with a view to entry into force of Law Maria da Penha Law 11340, 2006. Furthermore we tried to discuss about human dignity, in particular the basic human right of women to live a life free of fear and violence. Still, there was the monitoring of Maria da Penha Law in the city of Passo Fundo, which is an objective of the Special Secretariat of Public Policies for Women, to check (in) effectiveness of Maria da Penha Law. In addition to the dialectical method, empirical literature review was conducted. As a result it was found during the research that there is integration between agencies consulted, but the absence of public policies that guarantee the effectiveness of guarantees "Maria da Penha Law."

Keywords: Public Policy. Women-Domestic. Violence- Human Rights.

¹ Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI/SC; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul; Graduada em Direito pela Faculdade Meridional - IMED, com ênfase em Direito Humanos; Docente na Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF/RS e no Instituto Federal Farroupilha em Santo Augusto/RS; Advogada. E-mail: dhieimy@yahoo.com.br ; Currículo-lattes: <http://lattes.cnpq.br/7618606084224909>

1 INTRODUÇÃO

A história da mulher no Brasil acompanhou ao longo dos tempos a situação da mulher em outras partes do mundo ocidental, durante vários séculos, caracterizada por um sentimento muito forte de dominação masculina. Por meio de incontáveis lutas, que marcaram, sobretudo, o século XX, a mulher conquistou paulatina, mas decididamente, direitos dos mais variados, que lhe deram não apenas a necessária igualdade em relação ao homem no que tange à cidadania, mas também e principalmente direitos específicos que lhe cabem por condição.

Cumprir salientar a violência doméstica e familiar vem revestida de diversas formas, sendo que “a violência psicológica é a mais comum; o gênero é agredido verbalmente com muita frequência, tem seus pertences destruídos e é submetido a ameaças e gritos para resolução dos conflitos. Ela aparece em várias formas: no controle de se vestir, na conversa com vizinhos, piadas machistas, no trabalho, no abuso de poder por parte dos superiores hierárquicos, salários inferiores para as mulheres nas mesmas funções e condições que homens, dentre outras”.²

A violência doméstica e familiar ganhou grande proporção nos últimos anos, atingindo grande parcela da população, levando os organismos internacionais a se manifestarem acerca das decorrentes violações de direitos humanos.

Segundo a ONU (Organização das Nações Unidas), a violência contra a mulher é “qualquer ato de violência que resulte ou possa resultar em lesão ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, inclusive ameaças de tais atos, coerção ou privação de liberdade quer ocorra na vida pública ou privada”.³

Com a criação da Lei Maria da Penha, cumpriu-se de uma das recomendações feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando da emissão do Relatório de Admissibilidade do caso 12.051 - de Maria da Penha Maia Fernandes, que recomendava a intensificação dos processos que evitassem a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra as mulheres no Brasil.

A emissão do relatório de admissibilidade do caso Maria da Penha Fernandes causou grande impacto para o Estado brasileiro, haja vista que considerou como efetiva a violação do direito humano de Maria da Penha Maia Fernandes, por parte da República Federativa do Brasil, por tolerar a violência cometida pelo então M.A.H.V, marido dela. Denunciou-se a tolerância do Estado, por não ter efetivamente tomado nenhuma medida necessária para processar e punir o agressor, por mais de 15 anos, apesar das denúncias efetuadas.

Portanto, tem a lei, neste momento histórico, à função de provocar e acelerar a transformação social, afirmando os direitos humanos fundamentais assegurados às mulheres, mas, além da lei, tem o Estado à obrigação de promover políticas públicas voltadas à transformação do *status quo* que a mulher vive, e falar em políticas públicas significa discutirmos a cultura política, compreendida como “o padrão de atitudes e orientações individuais em relação à política compartilhada pelos membros de um sistema político”.⁴

² LANGARO, 2009. p. 21-22.

³ LANGARO, 2009. p. 22.

⁴ PRÁ, BAQUERO, 2007. p. 25.

Sendo assim, a premissa de que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, deixa de ser consolidada quando, observada a realidade, são identificados consideráveis índices de violência contra a mulher, e é constatada, em virtude de suas características biológicas e por fatores socioculturais, a discriminação da mulher no âmbito familiar, social e de trabalho. No mesmo sentido, há que se atribuir ao desequilíbrio desencadeado pela violência contra a mulher, tanto no que se refere à educação e ao desenvolvimento das crianças e adolescentes, sujeitos envolvidos na entidade familiar e que não permanecem alheios aos estigmas do abuso, quanto no que se refere aos prejuízos econômicos decorrentes da violência doméstica contra mulher.⁵

Consoante a pesquisa realizada na cidade de Passo Fundo- RS, em um período de aproximadamente um ano (2009 - 2010), a violência contra a mulher possui forte ligação com a situação de dependência econômica da mulher/vítima, em relação ao seu companheiro/agressor. A ausência de recursos financeiros próprios⁶ lhe impede de sair de casa e levar a prole consigo, ocasionando a submissão ao companheiro, bem como, na maioria dos casos a omissão da violência sofrida.

Considerando que a existência de prerrogativas constitucionais e de instrumentos normativos não são suficientes para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, percebe-se a necessidade de implementação de políticas públicas que conjuguem a atuação estatal e a participação dos beneficiários, com o intuito de se alcançar à satisfação dos direitos de forma democrática e eficaz.

Sob este aspecto e partindo-se do conceito segundo o qual, no estudo de políticas públicas, é necessário compreender os fatores intervenientes para analisar os resultados, é sugerida uma análise do visível desequilíbrio legislativo em nossa atual sociedade, e sua conseqüente (in) efetividade.

2 DESEQUILÍBRIO LEGISLATIVO X (IN) EFETIVIDADE

A pesquisa realizada teve o condão de analisar criticamente a atuação do poder público local no atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na cidade⁷ de Passo Fundo. A definição da competência municipal vem estampada no art. 8º da Lei n. 11.340/06, que define que as medidas integradas de prevenção serão tomadas por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais, tendo por diretrizes:

⁵ COSTA, 2010. p. 280.

⁶ Os mecanismos de exclusão estão presentes tanto na dinâmica econômica como na política, social e cultural. Pobreza e exclusão social não são, a rigor, equivalentes. Inclusão social é o termo oposto à exclusão. No plano das políticas públicas, um dos debates centrais é o potencial de inclusão das políticas sociais e sua relação com as políticas macroeconômicas adotadas no contexto da globalização. Para os críticos dos atuais processos de globalização, as políticas sociais cumprem um papel compensatório e secundário, enquanto as políticas macroeconômicas aprofundam a exclusão. Esse enfoque é correto. Políticas sociais, mesmo quando bem formuladas e implementadas, são totalmente insuficientes para viabilizar a inclusão social se a lógica econômica é excludente. A inclusão social ampla só é possível se os modelos econômicos favorecem a igualdade social. (SCHMIDT, João P. Exclusão, inclusão, e capital social: o capital social nas ações de inclusão. *In*: LEAL, R; REIS, J.R. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**. 6. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006).

⁷ A Constituição de 1988 concedeu autonomia aos municípios. Ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar. (ciência econômica propositiva). (DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Capítulo I- X. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 37).

- a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.⁸

Consoante as disposições referidas, é certo que depois de decorridos mais de cinco anos da vigência da Lei Maria da Penha deveria o Município, em conjunto com os demais entes referidos, estar cumprindo os referidos dispositivos. Ocorre que até o advento da Lei Maria da Penha, a violência doméstica não mereceu a devida atenção, nem da sociedade, nem do legislador, e muito menos no judiciário, e que depois de sua vigência, a situação permanece irregular.

O desequilíbrio legislativo está em constante discussão, já que o legislador debruçou-se na criação de inúmeros institutos facilitadores, sem, no entanto, verificar a potencialidade de efetivo cumprimento por parte dos órgãos envolvidos e eventuais penalidades no caso de eventuais descumprimentos.

Desta forma, necessária a conscientização da sociedade e do poder público, para que sua atuação ocorra de maneira eficaz, de forma que sejam efetivadas as políticas públicas de inclusão destas vítimas, que mais uma vez são esquecidas, sem que ninguém seja punido, nem o agressor pela violência cometida, nem o Estado, por ser negligente em sua tarefa de manter a mulher/vítima, integrada a sociedade.

Ocorre que “a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada nem isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade. As políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado da política,

⁸ BRASIL, 2007. p. 360.

compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.⁹

Sobretudo, os avanços da nova lei são muitos significativos. Uma das grandes novidades foi a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher-JVDFs, com competência cível e criminal, devendo o juiz adotar as medidas que façam cessar a violência, disponibilizando à vítima as medidas protetivas. (art. 14).¹⁰

É importante que as penas restritivas de direitos sejam de molde a propiciar a uma mudança de comportamento naquele que pratica o crime sem entender o caráter criminoso de seu agir. Mas para isso é necessário que tais espaços existam, para o cumprimento da determinação judicial.¹¹

Imprescindível, no entanto, que sejam “efetivamente instalados”, em todas as comarcas, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, e que sejam disponibilizados os Centros de Reabilitação de Agressores, bem como sejam oferecidos os serviços de atendimento multidisciplinar que a legislação preconiza.

Hoje o país pode orgulhar-se da legislação referente à mulher, embora ainda se ressinta de sua total implementação no dia-a-dia, quando a mulher ainda é explorada nas relações familiares e no trabalho. Contudo, é certo que, quanto mais for divulgada a legislação que lhe diz respeito e a protege, tanto menos ocorrerão os casos de discriminação e intimidação que hoje povoam diariamente nossos meios de informação.¹²

Fica, pois, claro a necessidade de implementação de políticas públicas que disseminem a existência da legislação protetiva e garantam o melhor acesso ao direito fundamental da mulher de viver uma vida livre da violência.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL DA MULHER DE VIVER UMA VIDA LIVRE DA VIOLÊNCIA

O direito fundamental de viver uma vida livre do medo e da violência vem estampado nos dizeres do artigo 3º da Convenção de Belém do Pará. Assim, as mulheres que sofrem qualquer tipo de violência têm o direito de buscar ajuda para acabar com essa situação, mesmo que o agressor seja parente da vítima, marido, companheiro, pai ou filho. Esse direito é garantido pelas leis do país e pelas convenções internacionais que o Brasil ratificou.

As agressões existem por fatores que fogem as explicações deste trabalho, mas pode-se afirmar que

a violência frequentemente está ligada ao uso da força física, psicológica ou intelectual, para obrigar outra pessoa a fazer algo que não quer. Constranger, impedir que outro manifeste sua vontade, tolhendo sua liberdade, é uma forma de violação dos direitos essenciais do ser humano. A relação de desigualdade entre o homem e a mulher, realidade milenar que sempre colocou a mulher em situação de

⁹ SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2309.

¹⁰ BRASIL, 2007. p. 363-368.

¹¹ DIAS, 2008. p. 20.

¹² BRASIL, 2007. p. 09.

inferioridade lhe impondo a obediência e a submissão, é terreno fértil à afronta ao direito à liberdade.¹³

O rol do artigo 5º da Lei Maria da Penha é amplo, considerando violência doméstica e familiar contra a mulher: qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.¹⁴ Cumpre salientar que a Lei Maria da Penha poderá ser aplicada a relações homoafetivas, pois o artigo 5º, parágrafo único, estabelece que as relações pessoais reguladas por essa lei, independem de orientação sexual.

Além disso, para que haja a aplicação da Lei Maria da Penha, é preciso que a agressão à mulher ocorra: no âmbito da unidade doméstica: espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar; no âmbito da família: comunidade formada por pessoas que são ou se consideram parentes, ainda que fora do âmbito doméstico; no âmbito de qualquer relação íntima de afeto: na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a vítima, morando junto ou não.¹⁵

O artigo 7º¹⁶ da Lei Maria da Penha estabelece as formas de violência doméstica e familiar; fora dessas hipóteses a violência será tratada pela legislação penal comum.

A Constituição Federal de 1988 trouxe o que todos conhecem por direitos fundamentais, esses ditos direitos são frutos de anos de luta de muitas classes que deram suas vidas pelo objetivo final: garantia para as futuras gerações de que não teriam suas vidas sugadas pelo desrespeito de tantos direitos.

O princípio da dignidade da pessoa humana impõe limites a atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos, podendo-se sustentar, na esteira da luminosa proposta de Clèmerson Clève, a necessidade de uma política da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.¹⁷

Com efeito, Sarlet, citando a lição de Pérez Luno,

¹³ DIAS, 2008. p. 29.

¹⁴ BRASIL, 2007. p. 358.

¹⁵ BRASIL, 2007. p. 358.

¹⁶ Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras: 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.

¹⁷ SARLET, 2007. p. 113.

a dignidade da pessoa humana constitui não apenas a garantia negativa de que a pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações, mas implica também num sentido positivo, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo.¹⁸

Cumprido ressaltar, portanto, que as atividades estatais encontram-se vinculadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-lhes um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protegê-la, contra agressões oriundas de terceiros, seja qual for a procedência, vale dizer, inclusive contra agressões oriundas de outros particulares.

Assim, percebe-se, desde logo, que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção, mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade dos indivíduos.

Nesta linha de raciocínio, Sarlet, sustenta, com razão, que a concretização do programa normativo do princípio da dignidade da pessoa humana incumbe aos órgãos estatais, especialmente, contudo, ao legislador, encarregado de edificar uma ordem jurídica que atenda às exigências do princípio. Em outras palavras, aqui considerando a dignidade como tarefa, o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade.¹⁹

3.1 A PERSPECTIVA IDEAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRATO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Consoante o todo que já foi exposto, pode-se afirmar que a violência doméstica e familiar é um grande obstáculo à concretização dos direitos humanos das mulheres. A violência é uma forma de impedi-las de viver os seus direitos, sem contar que constitui também grande obstáculo ao exercício efetivo da cidadania.

Durante vários anos buscou-se uma ordem jurídica estatal que determinasse a dimensão de relevância e respeito à efetivação dos direitos humanos, ela já existe, mas esbarra em diversas dificuldades, deficiências que devem ser sanadas com a destinação de políticas públicas de inclusão social destas vítimas de violações.

A este respeito, a orientação descritiva requer o desenvolvimento de conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas e sobre suas características. Neste viés teórico a orientação prescritiva procura apoiar os agentes das políticas, identificando obstáculos para o êxito, indicando alternativas utilizadas em outros ambientes e soluções possíveis. Ocorre que a análise política deve contemplar as duas orientações, na perspectiva de contribuir com a qualificação das políticas.²⁰

Entre as grandes questões que estão na agenda social e política de nossos dias destacam-se os temas que dão suporte ao desenvolvimento e a inclusão social.

¹⁸ SARLET, 2007. p. 113.

¹⁹ SARLET, 2007. p. 113-114.

²⁰ SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2309.

Nesse sentido que a Constituição de 1988 adota a teoria da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade como princípio fundamental, além de que possui como princípio vigente nos interesses internacionais a prevalência dos direitos humanos, nos termos do art. 5º parágrafos 2º e 3º.

Quando a Lei Maria da Penha traz em seu texto que a violência doméstica caracteriza uma violação dos direitos humanos, ela tem o condão de proteger, portanto, uma igualdade que até então não vinha sendo reconhecida.

A liberdade é reconhecida como a primeira geração dos direitos humanos, direito que é violado quando o homem submete a mulher ao seu domínio. Também não há como deixar de reconhecer nesta postura afronta aos direitos humanos de segunda geração, que consagra o direito à igualdade. De outro lado, quando se fala nas questões de gênero, ainda marcadas pela verticalização, é flagrante a afronta à terceira geração dos direitos humanos, que tem por tônica a solidariedade. Criminosa omissão estatal que, sob o manto da deturpada noção de inviolabilidade do espaço privado, tem chancelado as mais cruéis e veladas formas de violência dos direitos humanos.²¹

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará tipifica da seguinte forma, a discriminação contra a mulher:

[...] toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por 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.²²

A Convenção de Belém do Pará, em seu art. 3º elenca os direitos protegidos; e estabelece que: “Toda a mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada” Uma vida livre da violência é a concretização do princípio da não-violência na normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Estar liberta da violência é a forma adequada de gozar os direitos humanos em sua plenitude.

No art. 5º, os Estados-partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A indivisibilidade dos direitos humanos é lembrada e reafirma-se que uma vida livre da violência é o modo mais adequado de garantir o pleno desfrute dos direitos humanos.

No art. 6º, especifica-se o direito à vida livre de violência, que abrange o direito da mulher de ser livre de todas as formas de discriminação, direito da mulher a ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseadas em conceitos de inferioridade ou subordinação.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) dá início à normativa de proteção internacional dos direitos da mulher. Ao equiparar a discriminação a uma forma de violência contra a mulher, a Convenção de Belém

²¹ DIAS, 2008, p. 29.

²² Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

do Pará reforça a indivisibilidade desses direitos e deixa claro, mais uma vez, que a não-violência é condição fundamental para a fruição dos direitos humanos das mulheres.²³

No Capítulo III, a Convenção de Belém do Pará estabelece os deveres dos Estados. Esses deveres dividem-se em duas espécies: as medidas imediatas (art. 7º, incisos “a” até “h”): “Os Estados-partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir, erradicar tal violência” e as medidas de implementação progressiva (art. 8º, incisos “a” até “i”).

Estes institutos são sinal de mudança proporcionada pela fase de implementação e pelas diretrizes da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993); não basta criar e enunciar novos direitos, faz-se necessário inventar formas de implementação desses direitos.²⁴

A este propósito que foram surgindo políticas públicas voltadas à promoção ao empoderamento da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Antes, porém de adentrar nesta senda, há de se entender um pouco mais desse processo de formulação e implantação de uma política pública.

4 A INCLUSÃO SOCIAL DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É sabido que a violência doméstica atinge uma parcela significativa da população, e tem uma repercussão importante na sociedade contemporânea, configurando-se inclusive uma violação dos direitos humanos.

Este problema atinge todas as faixas etárias e ambos os sexos, porém aqui será abordada, especificadamente, a violência contra a mulher.

A violência é conceito multidimensional: fala-se em violência simbólica, psicológica, econômica, institucional, entre outras. A violência estrutural oferece um marco à violência do comportamento e cada uma de suas facetas tem dinâmica própria, articulando-se às demais. Estudar o fenômeno da violência desta maneira significa, por um lado, procurar entendê-lo na sua totalidade da formação social e, de outro, em sua diferenciação e especificidade.²⁵

A função que o Estado desempenha na sociedade se alterou com o passar dos anos, passando-se da defesa da segurança pública e a defesa externa, para a preocupação com o bem-estar social.

Para tanto, necessária foi a criação de mecanismos defensivos e atuantes em várias áreas, valendo-se, portanto, de políticas públicas, que podem ser compreendidas como um conjunto de ações voltadas a resolução ou não de problemas da sociedade.

²³ ALMEIDA, 2001. p. 84.

²⁴ ALMEIDA, 2001. p. 32.

²⁵ MENEGHEL, Stela Nazareth; *Et al.* **Mulheres cuidando de mulheres**: um estudo sobre a Casa de Apoio Viva Maria, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível em: <www.scielo.br/pdp/csp/v16n3/2960.pdf>. Acesso em : 24 set. 2009.

Claro está que o interesse pelas políticas públicas decorrem do conhecimento de que a solução dos problemas mais complexos podem surgir dos responsáveis pelas decisões. No ponto de vista acadêmico, a política tem sido analisada mais pelos resultados do que pelas estruturas das instituições.²⁶

Atualmente percebe-se a ênfase crescente em como as decisões são tomadas e as técnicas utilizadas para resolver os principais problemas. A importância do estudo, no cunho prático, permite uma ação mais qualificada e potente, com maior impacto nas decisões atinentes às políticas. Já no cunho acadêmico, ela demonstra a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas.²⁷

Fique claro que as ações que os dirigentes públicos selecionam são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade, devido a dificuldade de expressão da sociedade para com seus representantes.

Por vezes as demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, através dos sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e organizações não-governamentais.

Já o seu estudo é decorrente de duas orientações, quais sejam: a orientação descritiva: que concentra-se em desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas e sobre suas características, com viés teórico. E a orientação prescritiva: que procura apoiar os agentes das políticas, identificando obstáculos para o êxito, indicando alternativas utilizadas em outros ambientes e soluções possíveis. Forçoso reconhecer que a análise política deve contemplar as duas orientações, na perspectiva de contribuir com a qualificação das políticas. É preciso evitar a falsa premissa da neutralidade.²⁸

Políticas Públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem disponíveis aos administrados as intenções do governo. O Estado deixa de ser uma “caixa preta”.²⁹

O ideal não é imaginar que os conflitos e as disputas na sociedade sejam algo necessariamente ruim ou negativo. Os conflitos e as disputas servem como estímulos a mudanças e melhorias na sociedade, se ocorrerem dentro dos limites da lei e desde que não coloquem em risco as instituições.

Dito isso, toma-se como exemplo a determinação da lei Maria da Penha, que estabelece a obrigatoriedade de o Ministério Público cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo que a disponibilização deste cadastro procura atender ao disposto no art. 26, inciso II, haja vista que a violência doméstica é um problema de segurança pública que precisa ser atacado com políticas articuladas e conseqüentes mudanças de paradigmas.

²⁶ SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

Desta forma, necessário traçarem-se metas específicas de enfrentamento, com a instituição de Políticas Públicas eficientes, e principalmente, instituídas a partir de prévio estudo, que vem a dar respaldo à atividade executada pelo órgão, já que o Ministério Público tem um papel decisivo nesse processo.

Além da contribuição estatística, o *parquet* tem a obrigação institucional de trabalhar na fiscalização de políticas públicas de enfrentamento.

Sabe-se que as políticas públicas servem de orientação a ação estatal, de forma que diminuam os efeitos maléficos da descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. “Cada novo governo significa alguma descontinuidade. Até certo ponto isso é positivo, pois permite inovações e avanços. Mas é amplamente reconhecido que a descontinuidade administrativa leva freqüentemente ao abandono das diretrizes vigentes e à criação de outras, bastante distintas e não raro contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de energia política e recursos financeiros”.³⁰

Diante do enfoque dado a problemática de ausência de inclusão social das mulheres vítimas de violência doméstica, necessário traçar-se um plano de trabalho para a concretização de tais políticas inclusivas, já que o processo de formulação de políticas públicas, também chamado de ciclo das políticas públicas, apresenta diversas fases, quais sejam: percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação.

Consoante Schmidt³¹, A percepção e definição dos problemas consistem em transformar uma situação de dificuldade em problema político, para que possa ser gerada uma política pública. Já a inserção na agenda política corresponde ao elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Construção permanente, que envolve forte disputa política. Atores governamentais e não-governamentais, visíveis e invisíveis.

A formulação é o momento de definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas. Já que a formulação de uma política não é puramente técnica é sempre política. A implementação é a fase da concretização da formulação, através de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, e está a cargo do aparelho burocrático (administração). Êxito ou fracasso está no momento da articulação entre o momento da formulação e da implementação. Enfoque *to down* de cima para baixo e o *botton up* de baixo para cima.

E por fim, a avaliação, em política, a principal avaliação é a eleitoral. No sistema democrático, a mais importante avaliação é a realizada pelo cidadão com seus votos. Todavia, é necessária uma prática regular³² e continuada de aferição das políticas públicas, dos seus resultados, custos e aceitação pelos cidadãos.

³⁰ SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2312.

³¹ SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

³² Desse ambiente de complexidade, de incerteza, de mudanças aceleradas, o gerente tem de enfrentar todos os dias – em todas as organizações importantes, públicas ou privadas, de qualquer setor, questões que são qualitativamente muito diferentes das questões típicas da década dos 80. Em gerência estratégica, esse processo é conhecido como ‘gerenciar um mundo de intrometidos’, em um mundo no qual o gerente está inserido em uma

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, há muito a percorrer para que a Lei Maria da Penha alcance o status desejado, a sua real efetividade no mundo dos fatos. Em que pese os problemas sempre serem os mesmos, como a drogadição, a violência contra crianças, contra mulheres, contra os idosos, as instituições públicas não têm projetos permanentes para contemplar estas questões. De acordo com a chegada dos gestores é que são tratados os projetos que serão contemplados, que poderão durar mais um ano, dois ou quatro, até que venha outro governo e mude o foco de trabalho. Quem realmente perde com esta transição de ideais e investimentos é a população, que necessita tanto de projetos sólidos.

No município de Passo Fundo, foi constatado, no decorrer da pesquisa, a existência de integração entre os órgãos do Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público, no sentido de que um está disposto a auxiliar o outro, sem que haja, no entanto, uma integração de trabalhos e projetos em conjunto.

Por outro lado, percebeu-se que o déficit do Poder Público municipal na implantação dos ditames da referida lei, que já foram, inclusive, objeto de demanda judicial³³, está diminuindo, haja vista que a pesquisa que embasou este artigo se deu em dois momentos (ano de 2009 e 2010).

A inexistência de políticas públicas municipais no combate a erradicação da violência é algo que traduz o descompasso do município com a pretendida efetividade da Lei Maria da Penha.

No caso da cidade de Passo Fundo, em que pese ser reconhecida como uma das melhores cidades do Rio Grande do Sul para se morar e investir, a cidade do país em que mais se lê, e que foi até mesmo agraciada com o título de Capital Nacional da Literatura, para que a Lei Maria da Penha seja efetivada, será indispensável o investimento em políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher, bem como uma melhor integração operacional entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Delegacia de Polícia da Mulher, Defensoria Pública e Poder Executivo.

Da leitura do texto da Lei Maria da Penha, pode-se constatar que muitas das ações elencadas no art. 8º são simples, não são ações complexas, nem demandam muitos gastos, bastaria um planejamento estratégico e a correta integração operacional entre os órgãos, para que fosse possível a aplicabilidade das medidas atinentes a efetividade da lei.

situação na qual, em termos de aldeia global, uma infinidade de atores do contexto exerce influência sobre cada organização, 'intromete-se', de vários modos, no ambiente das decisões. O gerente, portanto, 'legitima' determinadas interpretações da realidade, no interior da organização. Se o gerente equivoca-se toda a organização é induzida a erros graves. Justamente, por isso, é fundamental que o gestor público seja bem capacitado: para que faça um bom trabalho de 'legitimação' da realidade. Para ser bem capacitado, é imprescindível que tenha recebido uma formação da melhor qualidade possível. As sociedades contemporâneas aspiram, cada vez mais, a uma participação muito mais direta e cotidiana, para decidir sobre os assuntos que considerem relevantes. Daí que começam a surgir demandas por mudanças organizacionais, para que a administração pública seja aberta à participação dos cidadãos, para que se adotem modelos administracionais que realmente facilitem a participação dos cidadãos, para que os atos públicos sejam mais transparentes, para que se criem mecanismos pelos quais os cidadãos possam, seriamente, exercer o controle social. (KLIKSBURG, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. In: **O desafio da exclusão**: para uma gestão social eficiente. São Paulo: Fundapub, 1997).

³³ Inquérito Civil Público nº 00820.00265/2005, e Ação de Execução nº 021/1.07.0020011-2. 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Passo Fundo/RS.

Ademais, é notável a condição de que muitos casais buscam a justiça para solucionar questões como guarda de filhos ou visitas, por exemplo, por viver um relacionamento tão insatisfatório que os impede de resolver assuntos referentes ao seu próprio casamento, delegando à justiça a decisão.

É nesse momento que a rede de atendimento multidisciplinar pode intervir, com o objetivo de devolver a essa família o poder de decidir, já que eles são as pessoas que mais têm condições de encontrar a melhor solução.

Tal premissa corrobora a necessidade de se buscar cada vez mais o atendimento multidisciplinar às vítimas de violência doméstica, já que não será apenas a decisão do judiciário de tirar ou não o marido de casa, por exemplo, que irá trazer efetividade à lei Maria da Penha; se a mulher não pode realizar atendimento adequado ao conflito existente, é porque o poder público e a sociedade não dispõem de programas de atendimento, e tampouco da eventual reabilitação do agressor.

Discutir políticas públicas nos remete diretamente a questionar a posição do Estado, não aquela posição patriarcal, onde somente ele pode resolver e dar o que necessitamos, mas sim àquela visão que enxerga o Estado como instituição permanente.³⁴

Na concepção de Prá, a posição do Estado em relação às mulheres se manifesta historicamente pelo reconhecimento da dimensão social de sua exclusão e discriminação. A vulnerabilidade que lhes é imputada contribui para torná-las objeto de medidas assistencialistas, definidas como “gasto nas mulheres”, estratégias redistributivas de poder ou de oportunidades sequer são pensadas para contemplar este segmento da população.³⁵

Assim, equilibrar os entendimentos acerca do tema da equidade de gênero e executar políticas públicas para combater a violência doméstica contra a mulher, além de exigir vontade política dos governantes que estão no poder e pressionar os organismos internacionais requer uma mudança da cultura política.³⁶

Na realidade, aspiramos uma sociedade que não seja unicamente uma sociedade civil, senão que chegue a ser uma boa sociedade. Disso deriva nosso amor pela paz! Deve-se reconhecer que em uma sociedade onde nada é desrespeitado, e se trata todos com idêntico respeito, todos somos capazes de alcançar o mais completo potencial humano. A boa sociedade é aquela que equilibra três elementos que freqüentemente aparecem como incompatíveis: O estado, o mercado e a comunidade. Diferentes sociedades baseadas na *terceira via* lutam ainda para encontrar o ponto de equilíbrio. A idéia de uma boa sociedade é uma imagem que projetamos em nossas aspirações e não tanto uma relação completa de tudo que merece nossa dedicação. A *terceira via* é um caminho que nos guia para a boa sociedade.

³⁴ Estado do Bem-Estar, cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, dada a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios na área da reprodução social. (FARAH, Marta F.S. Parcerias novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan-fev 2001).

³⁵ PRÁ, 2003. p. 09.

³⁶ A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Neste período teve surgimento as reivindicações populares junto ao poder público, que possibilitaram a inserção da participação popular na gestão pública. O campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país. (PAULA, Ana. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. São Paulo, **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1, 2005).

Sem embargos, deve-se reconhecer desde o princípio, que a *terceira via* tem limites difusos e não se pode considerá-la completamente esculpida. O núcleo da *terceira via* reconhece que uma boa sociedade combina o respeito com os direitos individuais, bem como a satisfação das necessidades básicas dos homens com expectativa de que seus membros vivam com respeito e responsabilidade consigo mesmos, suas famílias, amigos e a comunidade em geral.³⁷

É importante que sejam executados estudos acerca dos processos que incluem a mulher como protagonista desta tão cruel sociedade, em que ela encontra-se inserida. Ademais, o processo de alteração de paradigmas não é fácil, mas sem dúvida, quando da implantação de uma cultura não discriminatória e sim inclusiva, teremos uma revolução profunda, uma das maiores e mais significativa da história da humanidade.

Do exposto, o desafio do município de Passo Fundo está na efetivação de políticas públicas de enfrentamento e inclusão social das vítimas de violência doméstica, bem como na efetiva integração operacional entre os poderes responsáveis pela aplicabilidade da lei Maria da Penha.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001.

BATISTA, Flavia. Violência doméstica: um problema de saúde pública entre quatro paredes. In: RIGONATTI, Sérgio Paulo. **Temas em psiquiatria forense e psicologia jurídica**. São Paulo: Vetor, 2003.

BRASIL (2007) **Legislação da Mulher**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. (Série fontes de referência. Legislação; n. 60).

Cadastro da Violência Domestica. Disponível em:

<<http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id17818.html>>: Acesso em 19. maio 2009.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

COSTA, Marli Marlene Moraes da (org). **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. Marli Moraes da, Rosane Terezinha Carvalho Porto, Suzéte da Silva Reis (org). Curitiba: Multidéia, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Capítulo I- X. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate a violência doméstica e familiar contra a mulher. 2ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

³⁷ ETZIONI, Amitai. La tercera vía hacia una buena sociedad. **Propuestas desde el comunitarismo**. Prólogo de José Pérez Adán. Madri: Editorial Trotta, 2001.

ETZIONI, Amitai. La tercera vía hacia una buena sociedad. **Propuestas desde el comunitarismo**. Prólogo de José Pérez Adán. Madri: Editorial Trotta, 2001.

FARAH, Marta F.S. Parcerias novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan-fev 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. Uma gerencia pública para os novos tempos. *In*: **O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente**. São Paulo: Fundapub, 1997.

LANGARO, Cristiane Cauduro; *et al.* **Um retrato da aplicação da Lei Maria da Penha no interior do Estado do Rio Grande do Sul**: Passo Fundo, Carazinho, Marau e Getúlio Vargas. Passo Fundo: IMED, 2009.

LEAL, Rogério Gesta e Jorge Renato Reis. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

MENEGHEL, Stela Nazareth; *et al.* **Mulheres cuidando de mulheres**: um estudo sobre a Casa de Apoio Viva Maria, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível em: <www.scielo.br/pdp/csp/v16n3/2960.pdf>. Acesso em: 24 set. 2009.

PASINATO, Wânia. **Estudo de caso sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso**. São Paulo, 2008.

PAULA, Ana. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. São Paulo, **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1, 2005.

PRÁ, BAQUERO, Marcello. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda Maria; BUSNELLO, Saul José. **Manual prático de metodologia da pesquisa**: artigo, resenha, projeto, TCC, monografia, dissertação e tese. Blumenau: Acadêmica, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHMIDT, Joao. Para entender de políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. Exclusão, inclusão, e capital social: o capital social nas ações de inclusão. *In*: LEAL, R; REIS, J.R. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**. 6. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.