

**MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER JUDICIÁRIO  
FGV DIREITO RIO**



**ROSANE M. REIS LAVIGNE**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA  
E a perspectiva de gênero?**

Rio de Janeiro  
2010

**ROSANE M. REIS LAVIGNE**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**  
**E a perspectiva de gênero?**

Dissertação para cumprimento de  
requisito à obtenção de título no  
Mestrado Profissional em Poder  
Judiciário da FGV Direito Rio.  
Área de Concentração: Poder  
Judiciário.

Orientador(a): Professor Doutor Guilherme Leite Gonçalves

Rio de Janeiro  
2010

ROSANE M. REIS LAVIGNE

**POLÍTICA JUDICIÁRIA NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**  
**E a perspectiva de gênero?**

Dissertação à FGV Direito Rio para a obtenção do grau de mestre. Área de Concentração: Poder Judiciário.

E aprovado em \_\_\_\_/12/2010  
Pela comissão organizadora

Banca Examinadora:

-----  
Professor Doutor Guilherme Leite Gonçalves  
Escola de Direito-Rio Fundação Getúlio Vargas

-----  
Professor Doutor Leandro Molhano Ribeiro  
Escola de Direito-Rio Fundação Getúlio Vargas

-----  
Professora Doutora Clara Araújo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Lavigne, Rosane M. Reis

Política judiciária no Conselho Nacional de Justiça : e a perspectiva de gênero? /  
Rosane M. Reis Lavigne. – 2010.  
96 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio  
Vargas.

Orientador: Guilherme Leite Gonçalves.

Inclui bibliografia.

1. Direitos das mulheres. 2. Poder judiciário. 3. Igualdade perante a lei. 4. Conselho  
Nacional de Justiça (Brasil). I. Gonçalves, Guilherme Figueiredo Leite. II. Escola de  
Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 341.2726

A

Branca Moreira Alves, quem me falou do feminismo, e a  
Santos Pastor Prieto (*in memoriam*), quem me falou de política  
judicial.

## **AGRADECIMENTOS**

Em especial, a Guilherme Leite Gonçalves, jovem intelectual, admirável, orientador e amigo, pelas novas reflexões acadêmicas e pela energia que reavivam minhas percepções políticas, então desbotadas;

A José Ricardo Ferreira Cunha e a Vinicius Scarpi, fala e afeto determinantes dessa travessia - do MBA ao Mestrado em Poder Judiciário -, que possibilitou o estimulante convívio na FGV Direito Rio, com a turma 2009;

A Leandro Molhano, pelo interesse despertado em pesquisas no campo judicial; Luiz Roberto Ayoub e Carlos Melmann pelo encorajamento, a Paula Spiler e Rodolfo Noronha pelo apoio durante este tempo de estudo. A todos da Escola, docentes e discentes, equipe de apoio, o meu reconhecimento. À Carolina Vestena, pela amizade que surge neste período, por indagar os passos dados e pelas idéias instigantes para o futuro.

A Clara Maria de Oliveira Araújo, Denise Dourado Dora, Leila Linhares Barsted e Rebecca Reichmann Tavares, pela amizade que aprofunda questionamentos do feminino;

A Leilah Borges da Costa e Vilma Couto e Silva, pela solidariedade;

A André Castro e Sara Raquel Quimas, amigos e parceiros na transformação de idéias em projetos e articulações interinstitucionais no sistema de justiça;

À equipe formada por Ana Carolina Costa Silva, Cecília Perlingeiro e o recém chegado Vinicius Alves, ora um, ora todos, pela presença marcada pela qualificação e afeto.

À equipe formada por Joandyr Antonio dos Santos Pintas, Nycolle Monteiro Fazolo e Olga de Jesus, pela presteza no apoio técnico;

A Maria Inês e Claudia, por cuidarem do meu entorno familiar, e a tantas outras mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico;

A Joel Birman, pelo olhar;

A Esperança Reis Lavigne, minha filha, pelo chamado da vida.

## **RESUMO**

A consolidação do regime democrático exige a efetiva vigência de direitos na sociedade. No Brasil, esse processo, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, teria alcançado a organização do Poder Judiciário pela Reforma da Justiça ocorrida por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. No entanto, cabe questionar se essa Reforma tem provocado o surgimento de uma cultura democrática no âmbito da política judiciária nacional. Observarei esse problema a partir de um recorte específico: a incorporação da perspectiva de gênero no novo desenho institucional da administração judiciária brasileira. Ao analisar os Atos Legislativos e o plano “Ação Estratégica do Poder Judiciário” produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão responsável pelo desenvolvimento de política judiciária no Brasil, pretendo demonstrar que a perspectiva de gênero não foi ainda incorporada nessa política, quer por insuficiência de matriz administrativa de efeito vinculante, quer por ausência de programas de ação institucional coordenada, voltados ao acesso à justiça e aos direitos da mulher, falha que compromete a realização desses direitos. Nesse sentido, a conclusão do trabalho demonstra a existência de obstáculos ao processo de transição democrática no que se refere às políticas de igualdade de gênero.

Palavras-chave: Regime democrático. Direitos da mulher. Poder Judiciário. Igualdade de gênero. Conselho Nacional de Justiça.

## **ABSTRACT**

The consolidation of a democratic regime requires the effective enforcement of rights in society. In Brazil, this process started with the promulgation of the Constitution of 1988 and would have reached the organization of the Judiciary by means of the Judicial Reform held by the Constitutional Amendment No. 45, in December 8, 2004. In this sense, one must question whether this Reform has led to the emergence of a democratic culture in the context of the national judicial policy. I will work with this problem from a specific focus: the incorporation of gender perspective in the new institutional design of Judiciary's Administration. By analyzing the Legislative Acts and plan "Strategic Action of the Judiciary" produced by the National Council of Justice - CNJ, the body responsible for the development of judicial policy in Brazil, I intend to demonstrate that the gender perspective has not yet been incorporated in this policy, whether due to the insufficiency of the administrative mandatory clause, either by lack of coordinated institutional action programs, focused on access to justice and the rights of women. In this sense, the conclusion of the work suggests the persistence of obstacles to the process of democratic transition in relation to gender equality policies.

Key words: democratic regime; the rights of women; Brazilian Judiciary; gender equality; National Council of Justice.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação das Ocorrências do vocábulo Mulher em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010).....	79
Tabela 2 – Relação das Ocorrências do vocábulo Gênero em dos Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010) .....	83
Tabela 3 – Composição do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2005/2010) .....	92
Tabela 4 – Composição dos Conselhos de Justiça Brasileiros por gênero – Dados de Setembro de 2009 .....	94
Tabela 5 – Relação das Juízas e Juízes da Justiça Federal de Primeiro Grau – Dados de 31/12/2008 (Setembro/2010).....	95
Tabela 6 – Relação das Desembargadoras e Desembargadores da Justiça Federal de Segundo Grau – Dados de 31/12/2008 (Setembro/2010).....	96

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Categoria dos Atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Setembro/2010) - Percentual de Ocorrências com o termo "mulher" .....	81
Gráfico 2 – Total das Recomendações em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010) - Percentual com “mulher” .....	82
Gráfico 3 – Total das Resoluções em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010) - Percentual com “mulher” .....	82
Gráfico 4 – Categoria dos Atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Setembro/2010) - Percentual de Ocorrências com o vocábulo "gênero" .....	84
Gráfico 5 – Total das Recomendações em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010) - Percentual com “gênero” .....	85
Gráfico 6 – Total das Resoluções em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010) - Percentual com “gênero” .....	86
Gráfico 7 – Composição do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2005/2010) - Quantitativo por "gênero" .....	93
Gráfico 8 – Quantidade dos Magistrados e Magistradas nos Conselhos de Justiça Brasileiros .....	94
Gráfico 9 – Percentual dos Magistrados e Magistradas nos Conselhos de Justiça Brasileiros .....	95
Gráfico 10 – Percentual das Juízas e Juizes da Justiça Federal de Primeiro Grau .....	96
Gráfico 11 – Percentual das Desembargadoras e Desembargadores .....	97

## **LISTA DE SIGLAS**

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras

AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

CEDAW – Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CEJIL – Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

CJF – Conselho da Justiça Federal

CLADEM – Comitê Latino-Americano para a Defesa dos Direitos da Mulher

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

FGV - Fundação Getúlio Vargas

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICJ – Índice de Confiança na Justiça

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAESER –IE/UFRJ – Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais da Universidade Federal do Rio de Janeiro

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MJ – Ministério da Justiça

NEIM – Núcleo de Estudos da Mulher

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
PPA – Plano Plurianual  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SNIG – Sistema Nacional de Informações de Gênero  
SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
UNIFEM - Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento da Mulher  
UN-INSTRAW - the United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 HIPÓTESE .....	19
1.2 METODOLOGIA.....	19
<b>2 O MOVIMENTO DE MULHERES E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO</b>	
<b>DEMOCRÁTICA NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
2.1 A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA PRIMEIRA TRANSIÇÃO DO PROCESSO	
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO .....	29
2.2 A IGUALDADE DE GÊNERO NA SEGUNDA TRANSIÇÃO DO PROCESSO	
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO .....	31
2.2.1 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Executivo .....	41
2.2.2 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Legislativo.....	49
2.2.3 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Judiciário .....	57
<b>3 A REFORMA DA JUSTIÇA E GÊNERO: O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL</b>	
<b>DE JUSTIÇA.....</b>	<b>64</b>
3.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	72
3.2 INSERÇÃO DA MULHER E POLÍTICAS JUDICIAIS DO CNJ.....	74
3.2.1 A Mulher: Campanhas e Mídias do CNJ.....	75
3.2.2 Os Direitos da Mulher nos Atos do Conselho .....	77
3.2.3 Os Direitos da Mulher no Planejamento Estratégico.....	86
3.2.4 Os Direitos da Mulher e as Linhas Gerais do CNJ para o Orçamento do Judiciário .....	87
3.2.5 A Mulher nas Estatísticas do Judiciário Compiladas pelo CNJ .....	88
3.2.6 Presença da Mulher na Justiça.....	90
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar, sob a perspectiva de gênero<sup>1</sup>, a política judiciária nacional formulada após a Reforma da Justiça instituída ao final de 2004<sup>2</sup>. O propósito é demonstrar os acertos e desacertos dessa política em desenvolvimento no Conselho Nacional de Justiça<sup>3</sup>, considerando as conquistas de direitos das mulheres consolidadas pelo Pacto Constitucional de 1988 e assentadas em diversos tratados internacionais. Tais conquistas trazem uma história que se constitui do trabalho ativista realizado nas últimas três décadas, dentro e fora do país, destinado a institucionalizar os direitos da mulher, conforme expresso no marco inicial desse período, a Declaração do México sobre a Igualdade da Mulher e sua Contribuição para o Desenvolvimento e a Paz.<sup>4</sup> A Constituição Brasileira vem garantir e reunir esses direitos formulados pelas mulheres. No processo de transição democrática<sup>5</sup> em marcha no país, esses direitos ganham corpo, em diferentes escalas, em cada um dos Poderes da República, levando as mulheres organizadas a redirecionarem e desdobrarem suas plataformas de ação.

---

<sup>1</sup> Utilizo gênero no sentido convencionado no âmbito das Nações Unidas, em conformidade com as notas nº 2 e nº 5 apostas à Recomendação Geral nº 25, das Nações Unidas – ONU. Ver em Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: *Recomendación general nº 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal* (Nota 2). 20º Período de Sessões, 1999. Disponível em [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf). Acesso em 22 dez. 2010.

<sup>2</sup> A Emenda Constitucional nº 45/2004, de 30 de dezembro de 2004, deu início a transformações importantes no sistema de justiça. Ao conjunto dessas transformações a literatura especializada tem chamado ora de Reforma da Justiça ora de Reforma do Poder Judiciário. Esta última denominação sugere a centralidade do Poder Judiciário no interior do sistema de justiça. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em 10 dez. 2010.

<sup>3</sup> O Conselho Nacional de Justiça - CNJ foi criado no contexto da Reforma da Justiça. É o órgão nacional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, de acordo com o artigo 103-B da CRFB/88.

<sup>4</sup> Siqueira Castro comenta a importância da manifestação feminista no plano internacional e destaca a relevância de uma série de Declarações e Pactos entre nações tendo por escopo a libertação da mulher, a maioria deles auspiciados pela Organização das Nações Unidas. Dentre tais documentos, aponta como marco a “Declaração do México sobre a Igualdade da Mulher e sua Contribuição para o Desenvolvimento e a Paz”. SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto de. *O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 197.

<sup>5</sup> A respeito desse tema considero os estudos de O'Donnell referentes à democracia na América Latina. De acordo com o autor, após observar aspectos institucionais de países que foram afetados por regimes políticos autoritários, a transição democrática compreende duas fases. A primeira encontra-se relacionada ao processo de deslocamento de um regime de governo autoritário a um de características democráticas, a segunda procura compreender a gradual efetivação de direitos. Assim, compartilhando com esse entendimento, infere-se que no Brasil, atualmente, estaríamos na segunda fase da transição democrática, enfrentando e buscando superar as dificuldades para a concretização dos direitos formalmente conquistados. Ver O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo, 2010, p. 27.

Em 2006, ao participar do seminário promovido pelo EUROsociAL Justiça<sup>6</sup>, em Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, fui estimulada a observar dados institucionais de organismos do sistema de justiça<sup>7</sup>, a partir da visão da justiça como serviço público<sup>8</sup>. Essa dimensão, muitas vezes obscurecida por outras dimensões da justiça, como valor e poder, deveria pontuar a condução de processos políticos relacionados à reforma da justiça. Nesse sentido, então, seria possível ressignificar a Reforma do Judiciário, inaugurando-se um novo espaço de articulação política para esse sistema, no qual o protagonismo do usuário, visto não apenas como indivíduo, mas também como aquele coletivo formado por titulares de direitos que buscam superar situação de vulnerabilidade, seria potencializado.<sup>9</sup> Tal protagonismo é próprio da democracia. Essa abordagem despertou-me para algumas reflexões. A aceção da justiça como serviço público no contexto de reforma judicial implicaria conectar as medidas inovadoras dirigidas às atividades meio com as medidas voltadas para as atividades fim do

<sup>6</sup> O Seminário “*La Justicia como Servicio Publico*”, promovido pelo Programa EUROsociAL Justicia e pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), como parte do Programa Regional para a Coesão Social na América Latina, teve como um dos objetivos discutir a reforma do Poder Judiciário em países da América Latina. Mais informações ver: EUROsociAL Justicia. *El proyecto EUROsociAL organiza un encuentro en Bolivia para acercar la justicia a los más desfavorecidos*. Disponível em <<http://justicia.programaeurosoci.al.eu/index.php?PHPSESSID=5q8o4mlgpvgpl057dq43b80o35&nIDMenu=3&nIDSeccion=3&nIDArticulo=5>>. Acesso em 12 dez. 2010.

<sup>7</sup> Compreende-se, aqui, por sistema de justiça o conjunto de instituições públicas com funções essenciais à administração da justiça, próprias das democracias constitucionais: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública.

<sup>8</sup> O acesso à justiça, como direito humano fundamental, exige do Estado organização de políticas e serviços adequados às necessidades que indivíduos e grupos, considerados nas suas particularidades, ostendem para o exercício eficaz desse direito. De acordo com documento preparado por *United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW)* para apresentar a ferramenta *Gender and SSR Toolkit: Justice Reform and Gender: Tool 4 (UN)*, é fundamental que as reformas de justiça abarquem medidas de atenção ao pleito específico de diferentes grupos sociais. Destaca ainda o referido documento que a integração da perspectiva de gênero nas reformas da justiça é uma estratégia essencial neste esforço. Se o sistema de justiça visa ter credibilidade e legitimidade aos olhos da comunidade deve, para tanto, incluir no processo da reforma a participação - e abordar as necessidades - de todos os segmentos da sociedade. *UN-INSTRAW. In : Justice Reform and Gender. 2008. Disponível em [http://www.peacewomen.org/portal\\_resources\\_resource.php?id=1276](http://www.peacewomen.org/portal_resources_resource.php?id=1276). Acesso em 31 jul. 2011.*

Ver também TEJADA, Javier Tejadura. *Reflexiones en torno a la Configuración de la Justicia como Servicio Público*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, nuns. 8-9, 2º semestre 2001/ 1º semestre 2002, p. 185. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/8/art/art8.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010. Ver ainda PASTOR, Santos; ROBLEDO, Jesus. *Experiencias y Buenas Prácticas en Gestión de Calidad de la Justicia, Información y Transparencias y Atención al Ciudadano*. Capítulo I. Informe FIIAPP. PROYECTO EUROSOCIAL-JUSTICIA. 2007, p. 45. Disponível em <http://justicia.programaeurosoci.al.eu/datos/documentos/estudios/1169206528.pdf>. Acesso em 11 dez. 2010.

<sup>9</sup> Nesse sentido, ver as 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, aprovadas por ocasião da XIV Cúpula Judicial Iberoamericana realizada em Brasília, em março de 2008, Este documento alinha diretrizes que têm como escopo fomentar política judicial atenta às especificidades de grupos em situação de vulnerabilidade, de acordo com a normativa internacional dos direitos humanos e o respeito às diferenças no marco da igualdade. Tal documento foi formulado no espaço de articulação das Cortes Superiores de Justiça dos países iberoamericanos, denominado Cúpula Judicial Iberoamericana, com a contribuição da Associação Iberoamericana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF), a Federação Iberoamericana de Ombudsman (FIO) e a União Iberoamericana de Colégios de Advogados (UIBA).

sistema. Demandaria, portanto, instituir política e gestão judicial com a finalidade de criar estrutura de suporte à mobilização político - jurídica para concretizar direitos, em especial os direitos de segmentos da população em condição de vulnerabilidade. Nesse sentido, seria possível conformar política judicial<sup>10</sup> integradora, que não apenas considerasse as necessidades individuais e coletivas de homens e mulheres, mas também agregasse perspectivas de grupos sociais que reclamam reconhecimento. Dessa forma, emergiria política pública para o sistema de justiça fruto da democracia constitucional, no estado de direito justo e solidário.

Percebi, durante os debates no mencionado seminário, a insuficiência de diagnósticos sobre o protagonismo do Poder Judiciário e instituições afins em relação às políticas de igualdade de gênero elaboradas em diversos países latinoamericanos. À mesma época, corria a reforma da justiça em muitos desses países, inclusive no Brasil, e levantavam-se dados concernentes à organização e aos serviços realizados nos correspondentes setores públicos. Embora seja no campo dos negócios que se concentra a maior parte das reformas do sistema judiciário por todo o mundo<sup>11</sup>, no cenário brasileiro delineava-se quadro particular. Face ao conjunto de forças políticas, instalado no país, composto por movimentos sociais fortalecidos no impulso cívico pela democracia, e poder político em exercício associado a partido político progressista, descortinava-se campo de oportunidade política para organizações da sociedade civil se manifestarem de forma mais ativa sobre esse movimento que chegava destinado a operar mudanças profundas no sistema judicial. Até então, como Defensora Pública, tinha a visão de que o referido sistema, formado por uma rede composta por elementos formais herméticos, apresentava barreiras intransponíveis à participação real de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nos processos de construção e controle de sua política institucional. Nesse sentido, entendia que qualquer mudança importante no âmbito do Judiciário seria muito mais fruto de demandas internas e corporativas do que resultado do diálogo com setores sociais organizados em torno da inclusão e da ampliação da cidadania.

Assim, passei a vislumbrar, com o advento da Reforma da Justiça no Brasil, ocasião favorável para contribuir, em alguma medida, com o revigoramento da agenda

---

<sup>10</sup> A meu ver, política judicial resultaria do comportamento institucional das organizações essenciais ao funcionamento da justiça – magistratura, defensoria pública e ministério público, e também da OAB em razão de sua finalidade institucional (ver ADIN n. 3026 – DF - STF), bem como, das instituições associativas correspondentes às categorias profissionais que atuam no âmbito do referido sistema. A atividade do conjunto dessas instituições geraria e fomentaria a política judicial do sistema de justiça.

<sup>11</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez Editora. 2007, p. 24-25.

dirigida ao sistema de justiça por setores do movimento de mulheres. Aliar à vigilância dessa agenda o olhar sobre o potencial democrático da Reforma faz-se necessário para explorar esse movimento de renovação institucional com o objetivo de encaminhar ao sistema de justiça conjunto de novas ações sob a perspectiva de gênero<sup>12</sup>, políticas coordenadas e responsivas destinadas às mulheres. Para tanto, é importante compreender o referido sistema como um todo que deve operar com a transversalidade de gênero em suas tarefas administrativas, visando, dessa forma, transformar a justiça em serviço público qualificado ao atendimento à mulher. O presente estudo tem o propósito de trazer aportes desse matiz.

Não pretendo com esse propósito contribuir para o ativismo das mulheres em direção ao Judiciário, privilegiando esse caminho em detrimento a outros da arena política para efetivar direitos no marco da igualdade entre homens e mulheres. A finalidade é proporcionar aportes específicos ao sistema de justiça, relacionados aos direitos da mulher, ao empoderamento da mulher<sup>13</sup> e à compreensão de políticas de gênero, com o intuito de provocar a formação de ações institucionais no âmbito do referido sistema, em conformidade com as necessidades de segmento significativo da população brasileira. Ao CNJ, especialmente, em razão de sua atribuição de coordenar plano para o desenho institucional do Poder Judiciário e das políticas que o tornam ativo, tais aportes poderiam sugerir o estabelecimento de medidas inovadoras na esfera da administração judiciária a nível nacional, ajustadas para assegurar, promover e acelerar a igualdade de gênero, criando impactos positivos para a consolidação dos direitos da mulher na sociedade.

---

<sup>12</sup> No âmbito das Nações Unidas encontra-se convencionado que a “incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros” (conclusiones convenidas del Consejo Económico y Social 1997/2). Disponível em <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/9997922f6d0cdca18025684000524ad4?OpenDocument>. Acesso em 11 dez. 2010.

<sup>13</sup> Pode-se entender como empoderamento (*empowerment*) o meio pelo qual as pessoas conquistam maior domínio sobre a tomada de decisões relacionadas às suas próprias vidas, com decorrentes mudanças em direção à simetria no campo das categorias sociais, em determinada época e lugar. Mirian Béccheri Cortez e Lídio de Souza realçam que “o empoderamento implica, pois, no reconhecimento das restrições sociais a que a categoria está submetida e da necessidade de reversão dessa situação, por meio de mudanças em um contexto amplo/público (inserção em cargos de poder/decisão, educação”<sup>13</sup> Utilizo gênero no sentido convencionado no âmbito das Nações Unidas, em conformidade com as notas nº 2 e nº 5 apostas à Recomendação Geral nº 25, das Nações Unidas – ONU. Ver em Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: *Recomendación general nº 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal* (Nota 2). 20º Período de Sessões, 1999. Disponível em [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanis\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanis).pdf). Acesso em 22 dez. 2010.

Com esse escopo, pretendo identificar no âmbito do CNJ programas de ação relacionados aos direitos da mulher e políticas de gênero, bem como as correspondentes diretrizes orçamentárias e bases administrativas<sup>14</sup>. Para tanto serão analisados o regramento administrativo vinculante e orientador de políticas emanado do referido órgão e o plano, por ele coordenado, de ação estratégica para o Judiciário<sup>15</sup>. Esse conjunto normativo propicia múltiplas abordagens. Aqui, no entanto, ele será observado sob o aspecto jurídico-político. Esse aspecto reúne as históricas reivindicações de setores do movimento de mulheres e suas conquistas consagradas na Carta de 88 e em tratados internacionais, em especial os de alcance específico.

Nesse sentido, o presente estudo tem o objetivo de formular diagnóstico sobre o grau de sensibilidade à questão de gênero e aos direitos da mulher na política judiciária nacional. Busca-se, assim, avaliar, em alguma medida, se o princípio da igualdade entre homens e mulheres constitui vetor que orienta a política balizadora do atuar administrativo dos Tribunais de Justiça do país e dos programas de ação sistemáticos e contínuos do Judiciário nacional, coordenados pelo CNJ. Parte-se do pressuposto de que ações destinadas a operar o mandamento da igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres, nos termos da Constituição Federal de 88, não devem se restringir a nivelar as oportunidades entre os referidos sujeitos. Voltam-se também para a igualdade de resultados, aferidos por barômetros constituídos por indicadores que reflitam a real participação da mulher na sociedade. Dessa forma, no âmbito do sistema de justiça, em especial no Poder Judiciário pela posição de centralidade que ocupa no referido sistema, haveria de se consolidar arcabouço administrativo e base de dados reveladores das ações institucionais planejadas, executadas e monitoradas à luz da igualdade de gênero. Nessa linha, os dados colhidos e apresentados nesse estudo se destinam, então, a contribuir para o debate sobre a produção e o desenvolvimento de política judiciária nacional sob o crivo de paradigmas normativos-prescritivos orientados a dar concretude à simetria de gênero. Busca-se, também, que as diversas instâncias administrativas do Poder Judiciário operem com a perspectiva de gênero e expandam sua capacidade de gestão para, por meio de um sistema de integração e cooperação, equalizar suas políticas com as do Executivo e Legislativo, ambos envolvidos de maneira

---

<sup>14</sup> Nesse estudo privilegiarei a análise dos atos normativos editados pelo Plenário do CNJ com força vinculante.

<sup>15</sup> Ver Resolução n. 70 (publicada no DOU, Seção 1, em 24/3/2009, p. 89-91). Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70>. Acesso em 12 dez. 2010.

evidente com a implementação de programas de ação destinados a dar concretude aos direitos da mulher.

## 1.1 HIPÓTESE

Minha hipótese é de que o Conselho Nacional de Justiça não incorporou de forma transversal a perspectiva de gênero na estrutura institucional e no plano de ação estratégica que coordena para o estabelecimento do Poder Judiciário democrático, falha essa que reduz a expectativa de que esse Poder produza política judicial inovadora, que atenda ao pleito das mulheres, no marco da igualdade. Assim, parto da percepção de que há no CNJ poucos atos administrativos com efeitos vinculantes destinados a instituir estruturas de suporte para a operacionalização dos direitos da mulher no âmbito dos Tribunais. Igual percepção no que tange às diretrizes de gênero relacionadas ao orçamento e, ainda, à cooperação do Poder Judiciário com o Legislativo e o Executivo. Entendo que estes problemas produzem lacuna na política judicial em construção a nível nacional e, portanto, constituem obstáculos ao processo de transição democrática no Brasil.

Esse ponto de partida decorre da minha experiência no âmbito do sistema de justiça, como Defensora Pública, ativista do movimento de mulheres e integrante do Consórcio de organizações não-governamentais e especialistas que elaborou o anteprojeto à Lei 11.340, sancionada em 6 de agosto de 2006, - Lei Maria da Penha<sup>16</sup>.

## 1.2 METODOLOGIA

O título proposto para a dissertação indica e delimita seu objetivo: analisar a política judiciária, sob a perspectiva de gênero, coordenada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no período de cinco anos, contados a partir da data de sua instalação, em 14 de junho de 2005. Pretendo identificar programas de ação e políticas, além de diretrizes orçamentárias

---

<sup>16</sup> Consultar BANDEIRA, Lourdes. *Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n2/04.pdf>. Acesso em 11 dez. 2010.

expressamente relacionadas à mulher e apontar a base administrativa<sup>17</sup> sobre a qual eles se inscrevem. Também será observada a presença da mulher na composição das Cortes Superiores e dos Conselhos de Justiça Brasileiros.

O ponto de partida de meu estudo é, portanto, a produção legislativa e os atos de planejamento e de gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário<sup>18</sup> estabelecidos pelo CNJ. Esse conjunto normativo propicia múltiplas abordagens. Para este estudo, no entanto, ele será observado à luz de seu aspecto jurídico-político. Esse aspecto reúne as históricas reivindicações de setores do movimento de mulheres e suas conquistas consagradas em tratados internacionais, com destaque para os de alcance específico e, fundamentalmente, nas disposições da Carta de 88<sup>19</sup>, conformando-se, dessa maneira os parâmetros para a análise proposta.

Os estudos de O'Donnell<sup>20</sup> a respeito da transição democrática na América Latina constituem o marco teórico do trabalho. Buscar-se-á destacar a participação da mulher nesse processo de transição que, segundo O'Donnell, compreende duas fases. A primeira diz respeito ao processo de deslocamento de um regime de governo autoritário a um de características democráticas, enquanto a segunda procura compreender a gradual efetivação de direitos. Pretendo, pois, analisar a segunda fase, em curso no Brasil, à luz do processo de institucionalização dos direitos da mulher no que se refere à política judiciária nacional desenhada pelo CNJ, a partir da data de sua instalação em 14 de junho de 2005. Cabe então suscitar algumas questões: O novo desenho institucional do Judiciário apresenta no plano de ação estratégica programas relacionados ao acesso à justiça como suporte para as demandas específicas das mulheres? Estabelece base administrativa, por meio de resoluções e recomendações, com o objetivo de estabelecer viés de gênero nas ações que visam padronizar e coordenar as políticas judiciárias nos Tribunais? Institui mecanismo destinado à participação

---

<sup>17</sup> Nesse estudo privilegiarei a análise dos atos normativos editados pelo Plenário do CNJ com força vinculante. Como dispõe o § 5º, do art. 102 do Regimento Interno do CNJ, terão força vinculante as Resoluções e os Enunciados, após sua publicação no Diário da Justiça eletrônico e no sítio eletrônico do CNJ.

<sup>18</sup> CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Resolução n 70, de 18 mar. 2009. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512&limitstart=50](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512&limitstart=50)>. Acesso em 20 set. 2010.

<sup>19</sup> Pontifica dos dispositivos insertos na Carta de 88 o inciso I do art. 5º, assim anotado: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Note-se que a igualdade material entre homem e mulher correlaciona-se à a igualdade de resultados das políticas de gênero implementadas e poderá ser aferida por barômetros formados com indicadores que reflitam a participação da mulher na sociedade

<sup>20</sup> O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritário*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010, p. 27.

de organização e movimentos sociais de mulheres no processo de formulação, seguimento e avaliação da política judiciária nacional?

Para fins metodológicos, dirigi olhar investigativo à administração nacional do Poder Judiciário com o objetivo de encontrar resposta inicial para as questões anteriormente suscitadas. Assim, busquei identificar se a perspectiva de gênero foi incorporada à evidência na base legal administrativa, nos programas de ação e nas políticas desenvolvidos pelo CNJ. Para tanto, utilizando-se como parâmetro de consulta os vocábulos “mulher” e “gênero”, foram realizadas pesquisas no site do mencionado órgão. Em primeiro lugar, realizou-se busca no site em geral, para levantar o número de ocorrências relacionadas à “mulher” e “gênero”. Depois, o mesmo procedimento foi realizado no campo Legislação e, posteriormente, no Anexo I da Ação Estratégica do Poder Judiciário<sup>21</sup>. A data de corte escolhida para extração dos dados do site do CNJ foi o dia 30 de setembro de 2010, prazo limite estabelecido no cronograma de desenvolvimento da pesquisa em análise.

Considero como critério normativo-prescritivo determinações e recomendações inseridas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM<sup>22</sup>, no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>23</sup> formulado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM<sup>24</sup> e nas Recomendações do Comitê CEDAW<sup>25</sup>, anexadas ao

<sup>21</sup> O Anexo I apresenta o mapa estratégico do Poder Judiciário. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_70\\_i.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_i.pdf). Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>22</sup> O referido plano traça políticas e linhas de ação propostas para a promoção da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia, estabelecidas pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: [http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto\\_Mulher.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto_Mulher.pdf). Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>23</sup> O Pacto apresenta objetivos, metas, modelo de gestão e instâncias de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, para o período compreendido entre 2008-2011. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>. Acesso em: 12 de dez. 2010.

<sup>24</sup> A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada no primeiro dia do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a plena cidadania das mulheres. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/sobre>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>25</sup> O Comitê CEDAW constitui o corpo de monitoramento da referida Convenção. Os Estados signatários da CEDAW têm o compromisso de submeterem ao Comitê CEDAW relatórios periódicos sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras desenvolvidas para dar concretude ao pactuado na referida Convenção. Esse Comitê, composto por especialistas independentes, tem a atribuição de fazer observações, apontar acertos e desacertos das políticas implementadas pelos Estados signatários, e ainda anotar recomendações para a efetividade da Convenção. Com a entrada em vigor do Protocolo Facultativo à Convenção, em 22 de Dezembro de 2000, foram atribuídas ao Comitê duas importantes funções adicionais: instauração de inquéritos confidenciais e exame das comunicações apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas que aleguem ser vítimas de violação dos direitos consagrados na convenção. BRASIL. Presidência da República. Observatório de Gênero. Comitê CEDAW – Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

VI Relatório Nacional Brasileiro<sup>26</sup>, referente à aplicabilidade da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW. Levarei também em consideração a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção Belém do Pará e o Relatório nº 54 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 4 de abril de 2001, relacionado ao Caso 12.051 - Maria da Penha Maia Fernandes<sup>27</sup>. Tais normativas constituem parâmetros para o desenvolvimento de políticas de igualdade gênero, bem como a formação de indicadores de monitoramento e avaliação, no âmbito do sistema de justiça. Assim, os dados levantados nesse estudo poderão ser cotejados com o referido conjunto normativo.

---

<sup>26</sup> VI Relatório: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. VI Relatório Nacional Brasileiro — Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres — CEDAW/Organização das Nações Unidas. Brasília, 2008. (Serie Documentos). Disponível em <http://200.130.7.5/spmu/docs/LivroCedawWeb.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>27</sup> Este Relatório refere-se a graves episódios de violência doméstica, infligidos a Maria da Penha Maia Fernandes por seu marido, em 1983. Em razão da morosidade de efetiva resposta do Poder Judiciário, particularmente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher - CLADEM, juntamente com o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional - CEJIL decidiram levar o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, da Organização dos Estados Americanos - OEA. Estas informações sumariadas foram extraídas de: SANTOS, Ângela. Um caso exemplar. In *O Progresso das Mulheres*. UNIFEM, Brasília, 2006, p. 290-295.

## 2 O MOVIMENTO DE MULHERES E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

É conhecida a marcante presença de setores do movimento de mulheres na redemocratização do Brasil, tanto como protagonista na resistência ao regime militar ditatorial<sup>28</sup> quanto na construção, registro e efetividade de direitos estabelecidos em novos parâmetros constitucionais, buscando a igualdade entre homens e mulheres. Trata-se de uma luta contra as desigualdades presentes nas relações de gênero, submetidas a sistemas de dominação, independentemente do matriz ideológico e da vertente econômica. Para transformar a realidade sociopolítica e econômica desfavorável à mulher torna-se necessário identificar e aprofundar o conhecimento da engrenagem que sustenta a primazia masculina. Saffioti pontua.

A identidade social da mulher, assim como a do homem, é construída através da atribuição de distintos papéis que a sociedade espera ver cumpridos pelas diferentes categorias de sexo. A sociedade delimita, com bastante precisão, os campos em que pode operar a mulher, da mesma forma como escolhe os terrenos em que pode atuar o homem.<sup>29</sup>

A consciência da histórica opressão da mulher, aqui traduzida na posição de subalternidade sociopolítica e econômica que não conhece fronteiras territoriais ou sistemas econômicos, propicia estabelecer um campo sexuado de alteridade, que faz emergir a diferença, expandida e potencializada, como bandeira de luta na sociedade e ponto de partida para movimentos de emancipação. Tal concepção de diferença informa a categoria gênero e empresta sentido ao feminino e ao masculino. Esses conceitos se formam por atributos derivados dos papéis sociais e de subjetividades construídas segundo arquétipos culturais.

<sup>28</sup> O feminismo que ressurge nos países ocidentais a partir dos anos 60 chega ao Brasil em meio à ditadura militar instalada em abril de 1964. A posição das mulheres nas estruturas familiares e na política começava a sofrer mudanças, mas em um ambiente marcado por intenso autoritarismo este processo se deu de forma bastante complexa. De um lado, havia o controle político e de outro, uma juventude que se engajava na luta contra o regime. Embora a maioria dos presos políticos fossem homens jovens, muitas jovens mulheres também participaram de organizações clandestinas e da luta armada e terminaram presas. Segundo o relatório *Brasil: Nunca Mais* “o sistema repressivo não fez distinção entre homens e mulheres. O que variou foi a forma de tortura... Por serem do sexo masculino, os torturadores fizeram da sexualidade feminina objeto especial de suas taras.” Esta experiência limite de prisão, tortura e abusos sexuais, seguida de longos exílios forjaram uma nova geração de ativistas, que se engaja nas lutas democráticas com muito vigor, com a força de sobreviventes, como é o caso de Dilma Rousseff, a primeira Presidenta do Brasil. Muitos dos novos grupos feministas que se instalaram no país no final dos anos 70 e início dos 80 contaram com a liderança dessas mulheres. Mais informações, ver em: ARAÚJO, Maria Paula. *Esquerdas, juventude e radicalidade na América Latina nos anos 1960 e 1970*. In: FICO, Carlos; FERREIRA, Marieta de Moraes; ARAÚJO, Paula (org). *Ditadura e Democracia na América Latina, balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Também em ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil Nunca Mais*. 37ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

<sup>29</sup> SAFFIOTI, Heleieth I. B. *O Poder do Macho*. 2ª. ed. São Paulo: Moderna, 1987, p. 8.

Assinala Fraser, gênero é uma coletividade bivalente. Nem apenas classe, nem somente status, gênero é uma categoria híbrida pautada simultaneamente na base econômica e nas relações culturais<sup>30</sup>.

A subalternidade da mulher é resultado de uma ordem posta, isto é, a chamada “coisa de mulher” não é dado ontológico, mas sintoma de uma sociedade que apresenta como valor cultural institucionalizado o androcentrismo, que “privilegia traços associados à masculinidade, enquanto deprecia tudo que codifica como “feminino””.<sup>31</sup> É, nesse sentido, que se “tornar mulher” adquire um valor fundamental, pois provoca encontros marcados pela historicidade da condição feminina e gera ação política amparada na concepção de “diferentes, mas iguais”<sup>32</sup>. Amplia-se a formação de grupos espontâneos e informais, que adensam os movimentos de mulheres<sup>33</sup> e vêm instigar a política com os temas da igualdade e do reconhecimento. Ressalte-se que toda essa discussão do novo papel político das mulheres não é novidade na América Latina e tem suscitado questionamentos. Nas palavras de Acosta, “*nuestros debates siempre tuvieron un polo a tierra y no se dejaron contaminar por irreductibles controversias relacionadas a las políticas de “igualdad” y de la “diferencia”*”. Prossegue a autora: “*siempre fuimos anfíbias, porque encontrábamos algo sustancial en ambas posiciones, y prácticas para no caer en dicotomías que pudieran ser una traba en la construcción de alianzas*”.<sup>34</sup>

A Conferência das Nações Unidas realizada no México, em 1975, Marco da Igualdade para as mulheres, formulou os princípios orientadores de políticas de gênero destinadas ao empoderamento da mulher. Nesse período foi instituída a Década da Mulher, – 1975-1985 –, com o objetivo de promover o avanço da mulher e inaugurar um diálogo mundial sobre a

<sup>30</sup> FRASER, N. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da Justiça. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010, p. 174.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo*. v. 2. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980 p. 9.

<sup>33</sup> O movimento de mulheres sofre transformações na linha do tempo. A mobilização das brasileiras em prol da democracia, em especial nos anos 80, adquiriu contornos distintos. Havia grupos de mulheres que se ocupavam principalmente da temática pública institucional, dentre os quais se destaca o Centro da Mulher Brasileira - CMB – marco da segunda onda do feminismo inaugurada em 1975 –, e também, aqueles que se ocupavam da reflexão sobre a condição feminina com ênfase na sexualidade - a exemplo do grupo CERES. As mulheres organizadas constituíram espaços autônomos como o Fórum Feminista, além de grupos como os SOS-Mulher. Estes prestavam atenção direta a mulheres vítimas de violência doméstica. Mais adiante formaram organizações não-governamentais que atuam na perspectiva de gênero e políticas públicas. Atualmente, o movimento é o resultado de expressões de muitas destas entidades e de outras vinculadas a partidos políticos. Ver SCHUMAHER, Schuma. *O Passado se faz presente. Século XX – A Mulher Conquista o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Apazível, Rio de Janeiro, 2006, p. 124-133.

<sup>34</sup> ACOSTA, Gladys. *La nueva arquitectura de género en la ONU y el panorama internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. Seminário “Duas Décadas em Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres. Conquistas e Desafios”, 20º aniversário de CEPIA, Rio de Janeiro, 3 e 4 dez 2010. Disponível em <<http://www.unifem.org.br>>. Acesso em 9 dez. 2010.

igualdade entre os gêneros. Também foram criadas diversas agências supranacionais voltadas para a promoção de políticas de igualdade de gênero, hoje grande parte delas reunidas na ONU Mulher.<sup>35</sup>

A mencionada Conferência resultou na “Declaração do México sobre a Igualdade da Mulher e Desenvolvimento e a Paz”, cujas conclusões podem ser resumidas no seguinte trecho destacado por Siqueira Castro:

O desenvolvimento total e completo de qualquer país exige a participação máxima da mulher, assim como do homem em todos os campos: a subutilização do potencial de aproximadamente a metade da população mundial constitui um sério obstáculo ao desenvolvimento social e econômico. A fim de integrar a mulher no desenvolvimento, os Estados deviam dedicar-se a introduzir as reformas necessárias em suas políticas econômicas e sociais, porque a mulher tem o direito de participar e contribuir para o esforço total do desenvolvimento. Sem obstância disto, o papel das metas econômicas e sociais, tão básicas para que se efetivem os direitos da mulher, não traz por si só a integração plena daquela no desenvolvimento sob uma base de igualdade com o homem, a menos que se adotem medidas específicas para a eliminação de todas as formas de discriminação.<sup>36</sup>

Desde então, nessa linha, um conjunto de regras, leis, tratados, e disposições vem sendo elaborado no âmbito internacional com repercussão em grande parte dos Estados-Membros das Nações Unidas, como ocorreu no Brasil. A Declaração do México, assim, abriu caminho para ampliar a articulação internacional orientada à Igualdade da Mulher e suscitou a criação de vários Tratados Internacionais. Destes, por instituir o pilar que sustenta a referida articulação, pontifica a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher – CEDAW, estabelecida pelas Nações Unidas em 1979<sup>37</sup>. Outros instrumentos vêm sendo sucessivamente elaborados com a finalidade de declarar e garantir os direitos humanos das mulheres:

- Declaração e Programa de Ação de Viena (1993),<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Numa decisão histórica, a Assembléia Geral da ONU votou por unanimidade em 2 de julho de 2010, em Nova York, pela criação de uma nova entidade para acelerar o progresso e o atendimento das demandas das mulheres e meninas em todo o mundo. A criação da ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres é resultado de anos de negociações entre Estados-membros da ONU e pelo movimento de defesa das mulheres no mundo. Faz parte da agenda de reforma das Nações Unidas, reunindo recursos e de mandatos de maior impacto. UNIFEM. Notícias. Disponível em <[http://www.unifem.org.br/001/00101001.asp?ttCD\\_CHAVE=710&btOperacao=>](http://www.unifem.org.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=710&btOperacao=>)>. Acesso em 12 dez. 2010.

<sup>36</sup> SIQUEIRA CASTRO, C. *O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 197.

<sup>37</sup> Disponível em [http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=8466](http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8466). Acesso em 06 out. 2012.

<sup>38</sup> Segundo Lindgren Alves, “[...] a Declaração e Programa de Ação de Viena consolida conceitos e recomendações extremamente variados, cada usuário do documento apontará, naturalmente, diferentes passagens como aquelas prioritárias para a consecução dos objetivos em vista. Para o movimento de mulheres, por

- Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, - Assembléia Geral da ONU (1993);<sup>39</sup>
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994);<sup>40</sup>
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – Cairo – (1994);<sup>41</sup>
- IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher - Declaração e Plataforma de Ação para Beijing – (1995);<sup>42</sup>
- Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999);<sup>43</sup>
- Novas medidas e iniciativas para a aplicação da Declaração e a Plataforma para a Ação de Beijing (2000);<sup>44</sup>

---

exemplo, os parágrafos declaratórios sobre os direitos da mulher na Parte I e as respectivas recomendações da Parte II são, evidentemente, as conquistas mais importantes da Conferência de 1993. LINDGREN ALVES, José Augusto. *A atualidade retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren\\_viena.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren_viena.html). Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>39</sup> Tal declaração institucionaliza no plano internacional o conceito de violência contra a mulher, como se depreende da Resolução da Assembléia Geral 48/104 de 20 de dezembro de 1993, para adoção por parte da Assembléia Geral em dezembro de 1993. Afirma que a violência contra a mulher constitui violação aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das mulheres. NACIONES UNIDAS. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Disponível em <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.48.104.sp?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104.sp?opendocument)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>40</sup> Esse documento afirma que “a violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente à mulher o reconhecimento, gozo e exercício de tais direitos e liberdades”. A Convenção determina aos Estados-parte a adoção de políticas e programas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. OEA – Organização dos Estados Americanos. *Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convencion de Belem do Pará"*. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>41</sup> O programa de ação reconhece que a eliminação de todas as formas de violência contra a mulher, aliada à igualdade de gênero e ao empoderamento da mulher, inclusive em relação aos direitos reprodutivos e sexuais, constituem ponto central de programas voltados à população e desenvolvimento. Recomenda, assim, que os países adotem medidas com a finalidade de eliminar todas as formas de violência contra a mulher. WOMEN WATCH. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>42</sup> O referido documento identifica a violência contra a mulher como obstáculo ao alcance da igualdade, desenvolvimento, paz e também como uma violação dos direitos humanos e das liberdades das mulheres. Neste documento a violência contra a mulher está elencada como uma das doze áreas críticas para onde as ações do governo, comunidade internacional, sociedade civil e organizações não-governamentais e o setor privado devem estar voltados com o objetivo de se para alcançar a igualdade de gênero. (WOMEN WATCH. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>43</sup> O Protocolo estabelece mecanismos que permitem a apresentação de denúncias individuais e coletivas ao Comitê CEDAW. Ademais, permite ao Comitê realizar investigações para que sejam apuradas violações constantes e graves aos direitos humanos da mulher, de acordo com a Convenção. OACDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Disponível em <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw-one.htm>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>44</sup> Adotado pelo Vigésimo Terceiro Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral da ONU, em 10 de Junho de 2000. Este documento, também conhecido como “Beijing+5”, não apenas realizou um balanço dos

- Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e do Caribe (1995-2001);<sup>45</sup>

- Consenso de Lima (2000);<sup>46</sup>

- Consenso do México (2004).<sup>47</sup>

A construção do arcabouço jurídico da igualdade da mulher no âmbito nacional deve ser destacada, em princípio, pela simultaneidade da reconstrução democrática do Estado Brasileiro, firmada pelo Pacto Constitucional de 1988, com as Conferências Mundiais realizadas pelas Nações Unidas, nas quais a temática da mulher teve assunção relevante, sobretudo nos anos 90. Por esses dois movimentos históricos deu-se a construção do que se pode chamar o Plano da Igualdade, composto por uma multiplicidade de ações insitucionais destinadas a provocar transformações profundas, que conduzam à simetria de gênero, na sociedade brasileira .

Depoimento de Alves<sup>48</sup> revela a inspiração que o Ano Internacional da Mulher, estabelecido pelas Nações Unidas em 1975, despertou, levando um grupo de mulheres a realizar, na mesma época da Conferência do México, o Seminário sobre o “Papel e a Identidade da Mulher Brasileira”, ocorrido na Associação Brasileira de Imprensa. Segundo

---

cinco primeiros anos de aplicação da Plataforma para a Ação de Beijing, como também reconheceu como violência contra a mulher as decorrentes de conflitos armados, tais como assassinato, escravidão sexual e gravidez forçada. Também identifica como violência contra a mulher os ‘crimes em defesa da honra’, crimes passionais, pornografia infantil, esterilização forçada, aborto forçado, etc. (ONU. *Mujer, violencia y otros medios de comunicacion*. Disponível em <<http://www.onu.org/temas/mujer/Beijing5/decbeijing5.Pdf>>. Acesso em 7 mar 2009.

<sup>45</sup> Documento firmado na VII Conferência Regional sobre mulher da América Latina e do Caribe. Estabelece como objetivo estratégico a consolidação dos direitos humanos da mulher na região, marcando como prioridade a eliminação da violência e a discriminação com fundamento no gênero. CEPAL. *Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 18 dez 2010.

<sup>46</sup> Adotado na VIII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Essa Conferência destinou-se a avaliar a aplicação da Plataforma para a Ação de Beijing nos cinco anos anteriores. Nesse documento, os países da região se comprometem a aplicar efetivamente a Convenção de Belém do Pará, a prevenir e combater todas as formas de violência contra a mulher e a mobilizar os recursos necessários para o atendimento à mulher vítima de violência. CEPAL. *Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>47</sup> Elaborado por ocasião da IX Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. O objetivo da referida Conferência foi avaliar a aplicação do Programa de Ação Regional para as mulheres da América Latina e do Caribe (1994) e da Plataforma para a Ação de Beijing (1995). Esse documento serviu como contribuição regional à sessão da Comissão sobre a Condição Jurídica e Social da Mulher da ONU que comemorou os 10 anos da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres de Beijing (1995). Nele, os Estados são instados a tomar medidas para eliminar todas as formas de violência contra a mulher, em todas as suas manifestações; a desenvolver sistemas de informação baseados em estatísticas desagregadas por sexo que outorguem atenção à violência de gênero; e a cumprir a Convenção de Belém do Pará. CEPAL. *Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>48</sup> ALVES, Branca Moreira. Em depoimento gravado dia 4 de dezembro de 2010, Alves narra a mobilização articulada por um grupo de mulheres à época da Conferência do México com a finalidade de levantar a questão dos direitos da mulher no cenário político brasileiro. (Acervo pessoal).

Alves, algumas mulheres optaram por permanecer no Brasil a ir para o referido encontro internacional. Pretendiam, com essa escolha, dar visibilidade à temática da mulher na sociedade brasileira. Além disso, ainda conforme Alves, a plataforma de ação que orientou a incidência das mulheres no processo de redemocratização do país continha propostas similares à experiência acontecida na França. Neste país, as mulheres organizadas haviam instalado organismos governamentais destinados a irradiar políticas de promoção da igualdade de gênero às demais agências do estado. No Brasil, experiências semelhantes suscederam por meio dos diversos órgãos municipais, estaduais, e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM<sup>49</sup>. Tais órgãos, criados com a finalidade de promover os direitos da mulher foram instalados, em grande parte, no início do processo de redemocratização do país. Note-se que essas iniciativas demonstram a concepção de democracia participativa que, para além do sistema representativo eleitoral, permeia o ideário das mulheres.

Ressalte-se, ainda, o paralelismo entre o mencionado evento de 1975 e o denominado “segunda onda feminista”<sup>50</sup>, marcado por formação de organizações de mulheres, iniciado no Brasil na mesma época. Para a trajetória feminista brasileira, o impacto da Conferência do México significou ponto de partida e impulso dessa segunda onda e orientou a pauta voltada à institucionalização dos direitos. Do ponto de vista principiológico, tal impacto contribuiu para o refinamento e sofisticação da agenda reivindicatória e se faz notar na atual política de reconhecimento por meio de distintos programas de ação governamental dirigidos às mulheres, além de outros também destinados a grupos que ostentam perdas históricas de direitos.

---

<sup>49</sup> CNDM - O Conselho foi criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, para promover políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher e a assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. De lá para cá teve suas funções e atribuições bastante alteradas. No Governo Lula passou a integrar a estrutura da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a contar com representantes da sociedade civil e do governo, ampliando o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres. Presidido pela Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o CNDM é composto por 13 Órgãos governamentais (Ministérios do Planejamento, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, e as Secretarias Especiais de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos), por 19 representantes dos movimentos sociais de mulheres e por 3 mulheres com notório conhecimento das questões de gênero. BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - breve histórico*. Disponível em <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/conselho/historico](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico)>. Acesso em 18 dez. 2010

<sup>50</sup> Ver MELO, Hildete Pereira de; SCHUMAHER, Schuma. *A segunda onda feminista no Brasil*. Disponível em [http://www.mulher500.org.br/uploads/conteudo/3\\_A-segunda-onda-feminista-no-Brasil.pdf](http://www.mulher500.org.br/uploads/conteudo/3_A-segunda-onda-feminista-no-Brasil.pdf). Acesso em 12 dez. 2010.

Na luta pela igualdade, portanto, grande parte do movimento de mulheres insere-se como sujeito relevante no processo brasileiro de transição democrática, da primeira à segunda fase, conforme análise de O'Donnell.

## 2.1 A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA PRIMEIRA TRANSIÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

A primeira transição, notada a partir da abertura democrática<sup>51</sup>, ocorre em paralelo com a emergência de um novo movimento feminista no Brasil. Esse movimento desafiou os modos de pensar as formas de reação social à opressão política instaurada. A expansão das reflexões críticas sobre a condição feminina e à posição da mulher na sociedade permeou o que se considera esfera pública e privada, e provocou o debate em torno de medidas para subverter a ordem posta. O embate das mulheres se deu (e ainda se dá), portanto, contra a opressão, a exclusão e a indiferença; visa procurar o reconhecimento de suas especificidades, identidades e diferenças. A inserção da igualdade de gênero na agenda de reconstrução do Estado Brasileiro exigiu dupla coreografia de setores do movimento de mulheres: de um lado inseriram-se na luta geral contra o regime militar ditatorial; de outro, defenderam a identidade de gênero e exigiram o reconhecimento e a igualdade entre os sexos. Inegável o protagonismo das mulheres no movimento cívico de reconstrução do Estado Democrático.

Ao perquirir a ordem vigente, setores do movimento feminista explicitam no campo da política a posição de subalternidade cultural da mulher e discutem a construção social do ser feminino e do masculino. Dá-se, então, início ao aprofundamento de debates sobre o que histórica e culturalmente tem determinado a condição feminina e a posição de inferioridade da mulher na sociedade. Abre-se, também, espaço institucional para o desenvolvimento de ações com o objetivo de dar visibilidade a tal diferença socialmente construída, que resulta na desigualdade entre homens e mulheres, e o correspondente enfrentamento dessa questão histórica. Qualificava-se o debate político com a inclusão da voz feminina pelo pleito da igualdade. Fato incomum, pois as mulheres não protagonizavam o discurso da praça pública e tampouco eram ouvidas pelos sujeitos do discurso que regulava a vida em sociedade.

Sabe-se que a democratização do Estado Brasileiro não resultou de ruptura da ordem vigente, mas de uma extensa, progressiva e exaustiva negociação entre as forças políticas

---

<sup>51</sup> Período que tem como marco a Lei n. 6683 (Lei da Anistia), aprovada pelo Congresso Nacional em 28 de agosto de 1979.

estabelecidas e a sociedade civil. Aos setores do movimento de mulheres, que já vinham contribuindo com parcela significativa de estratégias e metas para o processo de transição, couberam, ainda, testá-las nos grupos integrantes do amplo leque de coalizão democrática, em razão de muitos deles resistirem às propostas de mudança estrutural que visavam alterar a assimetria de gênero presente na sociedade brasileira.

Das estratégias políticas do período de transição, percebe-se um aprendizado em relação aos movimentos históricos da primeira etapa do movimento feminista, que se limitavam à luta pela igualdade subordinada pelas relações de trabalho. Desde a queda da ditadura, as mulheres brasileiras não descuidaram do aspecto jurídico em sua luta emancipatória. Buscou-se, assim, refinar a reação social à ordem política e institucional vigente, acrescentando-se pontos específicos relacionados à mulher no arcabouço jurídico-político em construção. Houve, claramente, uma reação qualificada, na qual as mulheres disputaram o processo de constitucionalização dos direitos como mais um campo de afirmação das mudanças estruturais necessárias para o alcance da desejada igualdade de gênero.

Naquele momento histórico de redemocratização, a pressão interna por mudanças institucionais provinha, com grande intensidade, de distintos segmentos da sociedade civil, um fenômeno considerado de magnitude única na história brasileira. A explosão de demandas específicas em torno das quais se organizavam tais grupos recortou categorias sociais, exigindo o reconhecimento de novos sujeitos políticos e resposta às questões postas em debate. Essa ativa manifestação, tendo a diversidade de identidades como característica, impactou o processo constituinte de 88 que culminou com a transposição de parte da plataforma de direitos sustentada pelos referidos grupos para o texto constitucional<sup>52</sup>. Estabeleceu-se a igualdade como valor inserto no preâmbulo e princípio fundamental da nova Constituição.

Como bem assinala Luz, durante o período de transição, despontaram novas formas de participação política. A luta popular, que antes era fundada na esfera econômico-classista, passa a ser também a luta pelo reconhecimento de identidades, de particularidades inerentes a cada grupo social específico<sup>53</sup>. Nesse contexto, firma-se a questão de gênero.

---

<sup>52</sup> Segundo relata Luz, “percebeu-se que o padrão de cidadania insurgente e pluralista dos novos movimentos sociais repercutiu significativamente na instância jurídica no plano formal, seja no âmbito do reconhecimento de antigos, seja no de positivação de novos direitos, assim como no interior da cultura jurídica tradicional da magistratura, com visíveis avanços no texto constitucional de 1988.” LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria jurídica popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 117.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 95.

A contribuição de setores do movimento de mulheres para a elaboração da Constituição Federal de 1988 – fruto do *Lobby do Batom*<sup>54</sup> - encontra-se retratada em diversos estudos e oficialmente documentada no Relatório Nacional Brasileiro – informe sobre a situação da mulher no período compreendido entre 1985 e 2002<sup>55</sup>, relacionado à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW.<sup>56</sup>

O movimento feminista emerge, então, como força política no cenário nacional devido, em grande parte, à capacidade de organização, mobilização e articulação que envolveu mulheres de distintas partes do país, inclusive por meio de aliança suprapartidária.

Do ponto de vista da ação concreta, nos anos 1970 e 80 o movimento feminista no Brasil esteve marcado pela luta em prol da redemocratização e por direitos de cidadania e igualdade. Multiplicaram-se por todo o país dezenas e dezenas de grupos autônomos de mulheres reunindo as mais diferentes expressões políticas.<sup>57</sup>

A participação de mulheres organizadas no embate que caracteriza a primeira fase da transição do processo de democratização no Brasil é notória, assim como o êxito alcançado na transposição de direitos da agenda reivindicatória para a base constitucional do Brasil em construção.

## 2.2 A IGUALDADE DE GÊNERO NA SEGUNDA TRANSIÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

<sup>54</sup> *Lobby do Batom* é o nome dado à atuação do grupo de mulheres que acompanhou de perto todo o processo constituinte, sensibilizando deputados e senadores a considerar as demandas apresentadas na “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”. Esse documento histórico propugnava uma ordenação normativa que traduzisse um patamar de igualdade entre homens e mulheres e afirmasse o papel do Estado na efetivação desse marco normativo. V. PITANGUY, Jacqueline. *As mulheres e a Constituição de 1988*. Disponível em <<http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>55</sup> Nos termos do Art. 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, ratificada pelo Congresso Nacional em 1984, os Estados-parte se comprometeram a submeter ao Comitê CEDAW relatórios periódicos sobre as medidas legislativas, judiciárias e administrativas para tornarem efetivas as disposições da Convenção. Este informativo oficial foi o primeiro e reúne 5 (cinco) relatórios em 1 (um). Contém informações que deveriam ter sido elaboradas nos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001. BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher CEDAW. Brasília, 2004. (Série Documentos). Disponível em <<http://200.130.7.5/spmu/docs/cedawbrasil.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>56</sup> CEDAW. Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>57</sup> Ver nota 33.

A Constituição de 1988 foi objeto de certo ceticismo por parte da sociologia jurídica brasileira. Enquanto Neves a observa como um instrumento simbólico, pois foi pré-determinada por uma realidade de corrupção sistêmica do direito,<sup>58</sup> Leite Gonçalves considera que os princípios e os valores constitucionais, dado o seu alto grau de abstração, não passam de mera atualização da retórica do homem cordial, conceito formulado por Buarque de Holanda.<sup>59</sup> Em que pese o profundo pessimismo dos dois sociólogos do direito, o potencial inovador da Constituição de 88 é amplamente difundido na esfera política e acadêmica.<sup>60</sup> Isso já pôde ser notado durante as sessões da Assembléia Nacional Constituinte, quando o Relator Geral ressaltou que diversos constitucionalistas apontavam para os atributos da Carta em formação, até então inéditos na história constitucional brasileira. Sublinhava que o referido documento pelo rol de direitos nela constante se destacava mesmo frente às Constituições Dirigentes e Garantistas, como as de Portugal e Espanha.<sup>61</sup>

Até a Constituição atual, havia uma percepção de que as Constituições não eram para valer, não passavam de retórica pomposa. A de 88 rompeu com esse ciclo, por decorrer de grande e multifacetada mobilização no país em prol da democracia, e inaugurou nova fase no constitucionalismo brasileiro, pautado pelos Direitos Humanos e com a efetivação das cláusulas constitucionais.<sup>62</sup>

O Pacto Político de 88 resultou em uma Constituição Dirigente, que compreende um plano global normativo do Estado e da sociedade. Segundo Piovesan<sup>63</sup>, “é a primeira vez, na história constitucional brasileira, que uma Carta constitucional, num reconhecimento implícito dos sérios problemas que afligem a sociedade brasileira – pobreza, marginalização, desigualdades sociais e regionais, discriminação –, traça metas a serem perseguidas, objetivos

<sup>58</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 23.

<sup>59</sup> V. GONÇALVES, Guilherme Leite. Função interpretativa, alopoiese do direito e hermenêutica da cordialidade. In: BARRETTO, Vicente; SCARPI, Vinicius (orgs). *Perspectivas Contemporâneas do Discurso Jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 68.

<sup>60</sup> Nesse sentido, Carvalho se manifesta, assinalando que “a Constituinte trabalhou mais de um ano na redação da Constituição, fazendo amplas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade. Finalmente, foi promulgada a Constituição de 1988, um longo e minucioso documento em que a garantia de direitos do cidadão era preocupação central. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 200.

<sup>61</sup> Ver J. Bernardo Cabral, Relator-Geral da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). “Hoje, não são poucos os tratadistas de direito constitucional comparado que citam o modelo brasileiro, classificando-o de diploma exemplar, profundamente renovador, à altura do melhor que o constitucionalismo moderno pode produzir, incluídas nesse rol as inextinguíveis virtudes das Constituições de Espanha e de Portugal”. CABRAL, J. Os 20 anos da constituição Federal de 1988: avanços e retrocessos. In: *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 7.

<sup>62</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 66-67.

<sup>63</sup> PIOVESAN, Flavia. *Proteção judicial contra Omissões Legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 41.

fundamentais a serem alcançados”. Essa declaração ampla de garantias fundamentais foi lida por Comparato como inegável modernização, ao incluir direitos transindividuais, que transcendem a divisão da sociedade em classes, como os direitos do consumidor.<sup>64</sup> Nessa trilha, Barroso sustenta a doutrina brasileira da efetividade, que impulsiona a concretude das normas constitucionais e contribui para afastar “algumas das crônicas disfunções da formação nacional que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento”. Prossegue o autor:

A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela por meio da ação e da jurisdição -, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais.<sup>65</sup>

Dentre as conquistas da Carta democrática está a igualdade entre os sexos. Conquista que recepciona a longa luta das mulheres por reconhecimento e, ao mesmo tempo, autoriza o impulso de política compensatória para acelerar a reparação por perdas históricas de direitos. Busca-se, assim, tornar real a simetria formalmente consagrada. Sob esse propósito igualitário, delineiam-se, então, ações que têm por objetivo a afirmação da autonomia da mulher na vida privada e pública em três dimensões, assim descritas no Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe: (i) a autonomia econômica (controle dos ativos e recursos); (ii) a autonomia física (controle sobre seu corpo); (iii) a autonomia nas tomadas de decisões (participação nas decisões que afetam sua vida e a da coletividade). Sem tais autonomias, não há igualdade de gênero e tampouco cidadania paritária<sup>66</sup>. Desigualdades nestes âmbitos comprometem a democracia como aposta institucionalizada<sup>67</sup>, uma vez que excluem a mulher de todos os centros de poder. As três dimensões de autonomia demandam, por sua vez, a observância da transversalidade do princípio da igualdade nas políticas que visem à concretude desses direitos, inclusive na arquitetura organizacional e administrativa

<sup>64</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Proteção dos Direitos humanos nos 20 Anos de Vigência da Constituição Atual. In: Ibidem. p. 452.

<sup>65</sup> BARROSO, Luiz Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: Estado a que chegamos. Revista de Direito do Estado, v. 10, 2009, p. 57.

<sup>66</sup> O barômetro instituído pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL para espelhar a igualdade entre homens e mulheres nos países da região latino-americana e caribenha pode ser examinado no *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe*. Disponível em <http://www.eclac.cl/oig/default.asp?idioma=PR>. Acesso em 16 dez. 2010.

<sup>67</sup> O'Donnell assinala que a democracia vista como aposta institucionalizada compreende políticas universalistas e inclusivas. “*La apuesta concede ciertos derechos sobre bases incluyentes y universalistas.*” Ver O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias...*, cit., p. 47.

das instituições dos Poderes da República. A efetividade dos mandamentos constitucionais impera, em especial, à luz da democracia, nas atividades meios e fins dos organismos governamentais. Como consequência da imperatividade dos referidos mandamentos, assinala Barroso que o Poder Judiciário passa a ter atuação decisiva na realização da Constituição<sup>68</sup>. Assim, para assegurar a ampla efetividade, a Constituição Dirigente conferiu maior expansão ao Poder Judiciário<sup>69</sup>. Considerando essa perspectiva, para se alcançar a igualdade material constitucionalmente conquistada, as mulheres organizadas atuaram de forma estratégica em várias frentes institucionais, e, em certa medida, com olhar inclusivo e solidário.

A ação das mulheres nunca esteve isolada: contribuiu significativamente para a materialização do princípio da igualdade e da conquista de direitos de movimentos sociais de massa que se manifestavam pelas lutas por creche, titulação de terras no campo e outras questões atinentes às transformações econômicas e socioculturais. Contribuiu também para a inclusão dos direitos da mulher nas agendas dos partidos políticos, como ilustra a organização do Partido dos Trabalhadores - PT e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Além disto, a ação de setores do movimento de mulheres estimulou o espaço acadêmico para produzir teorias normativas destinadas à ampliação dos direitos humanos e fundamentais com a perspectiva de gênero. Consituem experiências exemplares com este objetivo os Núcleos de Estudos da Mulher – NEIMs. Esses núcleos, mais tarde multiplicados, produziram vasta literatura com abordagem de gênero que tem provocado reflexão sobre a condição feminina e orientado debates relacionados à formulação de planos estratégicos e programas de ação para a efetividade dos direitos.

Grande parte do movimento de mulheres privilegiou como estratégia a luta social, por reclamar do Estado políticas correspondentes às demandas oriundas de sujeitos com *deficit* histórico de direitos. Contribuiu, de certa maneira, para adensar a esfera pública, onde se formam sujeitos coletivos a demandar também direitos referentes a especificidades até então ignoradas pela política de Estado. Nesse pleito da igualdade, reafirmando diferenças, vem

<sup>68</sup> BARROSO, Luiz Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: Estado a que chegamos. In: *Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988*. SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 58.

<sup>69</sup> Na sociologia um diagnóstico otimista da expansão do Judiciário pode ser visto em Vianna. Segundo o autor a Carta Cidadã é [...] uma obra aberta confiada às futuras gerações, às quais competiria garantir a efetividade do sistema de direitos constitucionalmente assegurados por meio dos recursos procedimentais dispostos em seu próprio texto. A política se judicializa a fim de viabilizar o encontro da comunidade com os seus propósitos declarados formalmente na Constituição. VIANNA, Luiz Werneck (org) et alii. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.40 Ver também em VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. Ainda em VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Dezessete anos de judicialização da política*. Tempo social, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acesso em 22 de jul. 2011.

sobressaindo uma cultura política de exigência de um verdadeiro Estado de Direito, e não de exceção, para as mulheres.<sup>70</sup> Evidentemente, por meio de um ativismo que mescla resistência e integração<sup>71</sup>, essa cultura estimula outros planos da luta social, incluindo homens e mulheres no patamar de igualdade.

Apesar de todo esse histórico de mobilização, a efetividade dos direitos, marca da segunda transição do processo de democratização refletido por O'Donnell, vem exigindo de grande parte do movimento de mulheres contínuo repensar de táticas e estratégias de ação para superar dificuldades relacionadas à institucionalização das conquistas na esfera estatal e à necessária e consequente repercussão destas na vida das mulheres.

Os direitos constitucionais<sup>72</sup> inauguram para as mulheres uma nova cena de mobilização e de atividades políticas e orientam programas de ação destinados a implementar e interpretar a lei, a sofisticar as formas de pensar e exercer o poder, e a manter uma visão de igualdade que não seja limitada pela igualdade formal. Exige-se, então, encaminhar à administração estatal pauta para incentivar atuação voltada para a eficiência ética<sup>73</sup> na institucionalização dos direitos formalmente conquistados, assegurando a implementação e o monitoramento das ações planejadas, com base na igualdade entre homens e mulheres.

<sup>70</sup> THOMAS, Dorothy Q. Comentários Sobre Acosta. In: MÉNDEZ, Juan E; O'DONNELL; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org). *Democracia, Violência e Injustiça: o Não Estado de Direito na América Latina*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro (com exceção do capítulo de autoria de Guillermo O'Donnell traduzido por Otacílio Nunes). São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 203.

<sup>71</sup> “En general, puede decirse que el movimiento feminista ha combinado tanto en el pasado como en la actualidad, dos tipos de estrategias políticas, la de confrontación y la de integración”. (MIGUEL, Ana de; COBO, Rosa. *Implicaciones políticas del feminismo*. In: QUESADA, Fernando (ed). *Filosofía Política I Ideas políticas y movimientos sociales*. 2. ed. Madri: Trotta, 2002, p. 213.

<sup>72</sup> “A Constituição brasileira está, assim, em absoluta consonância com os parâmetros internacionais acolhidos pelo Brasil, em decorrência da ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, refletindo tanto a vertente repressiva – punitiva (proibição da discriminação), como a vertente promocional (promoção da igualdade). Há que se observar os avanços obtidos no plano internacional que têm sido capazes de propiciar transformações internas. Nesse sentido, cabe destacar a influência que tiveram internamente documentos como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1979, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, a Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo de 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 e a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim de 1995. Esses instrumentos internacionais impulsionaram o movimento de mulheres a exigir, no plano local, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional”. CEDAW - Relatório Nacional Brasileiro: Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, Protocolo Facultativo. Flávia Piovesan e Silvia Pimentel (coord). Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002, p. 32

<sup>73</sup> Esse conceito, eficiência ética, discorrido por Cunha (2009) ao abordar a política judicial, adequa-se também à administração pública em geral. Segundo o autor tal conceito, no âmbito do sistema de justiça, relaciona-se à elaboração de trabalho orientado ao outro, ao usuário e à usuária dos serviços públicos oferecidos pelo referido sistema, o outro identificado e reconhecido na sua especificidade, na sua particularidade social e condição peculiar de sujeito de direitos. Em contraposição, o autor aponta a eficiência burocrática, que consiste no exercício da função voltado para atender de forma prevalente os interesses da administração da justiça. Ver em CUNHA, José Ricardo. *Os Desafios do Sistema de Justiça para a Inclusão dos Indivíduos e Grupos em Condição de Vulnerabilidade*. (Palestra proferida na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ). Dezembro, 2009. Impresso.

Inicia-se, dessa forma, novo ciclo de articulação política, com o objetivo de conscientizar e estimular gestores da administração judiciária para identificar a justiça como serviço público. Nessa vertente, é fundamental formular matrizes captadoras dos direitos da mulher que reproduzam, bem como transmitam mensagens de igualdade de gênero como parâmetro de políticas públicas em todas as unidades e instâncias do Poder Judiciário, assim como em todas as instituições que compõem o sistema de justiça.

Devido à nova ordem constitucional alinhada aos tratados internacionais de direitos humanos, vêm sucedendo significativas mudanças no campo do direito, no Brasil.<sup>74</sup> Tais mudanças, todavia, são lentas, dentre outras razões, em função da característica generalizada da discriminação e do grau de incrustação da desigualdade de gênero na estrutura do ordenamento político-jurídico e nas arquiteturas operativas do sistema de justiça. Daí, a exigência de se adotar medidas mais céleres a fim de compensar as anteriormente mencionadas perdas históricas, originárias do acúmulo de *deficit* de direitos, ainda hoje persistente. Tais medidas, próprias de política compensatória, quando impulsionadas para confrontar o binômio igualdade formal *versus* igualdade real, com frequência provocam inquietações no meio acadêmico, como demonstra Fraser<sup>75</sup>. Essas medidas compensatórias, entretanto, se fazem necessárias para o alcance da efetividade de direitos.

Atento às possíveis dificuldades para concretizar o princípio da igualdade nas relações sociais, o legislador Constituinte de 1988 tomou algumas medidas destinadas à sua efetivação: estabeleceu, por exemplo, ações afirmativas para as mulheres<sup>76</sup>. Embora esse tipo de estratégia faça despontar a Constituição Brasileira como uma das mais avançadas no mundo, o princípio da igualdade entre homens e mulheres ainda está distante de uma realidade concreta. Segundo mostram pesquisas produzidas pelo Sistema Nacional de Informações de Gênero – SNIG, em parceria com IBGE/dados 2000<sup>77</sup>, quase 1/3 das mulheres

<sup>74</sup> Ver, nesse sentido, BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Lei e Realidade Social: Igualdade x Desigualdade. In: *Instrumentos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos: os direitos das mulheres são direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999, p. 33. (Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero-2).

<sup>75</sup> FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.

<sup>76</sup> O Relatório Nacional Brasileiro - CEDAW, que consolida informações sobre a situação da mulher no país de 1985 a 2002, apresenta rol de ações afirmativas estabelecidas com a finalidade de promover a igualdade de gênero. V. CEDAW - Relatório Nacional Brasileiro: Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, Protocolo Facultativo. Flávia Piovesan e Silvia Pimentel (coord). Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002, p. 86-89)

<sup>77</sup> O Sistema Nacional de Informações de Gênero – SNIG resulta de iniciativa da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, desenvolvido em parceria com o IBGE, com a finalidade de estabelecer sistema de indicadores sobre os diversos aspectos associados ao desenvolvimento humano e social das mulheres no âmbito da família, do trabalho, da educação e outros. O Sistema foi desenvolvido para servir como instrumento de conhecimento da realidade das mulheres no Brasil, oferecendo subsídios indispensáveis para o planejamento e implementação de políticas públicas nesta área. Informações colhidas no site informativo do IBGE *As mulheres no alvo das*

é trabalhadora doméstica ou exerce atividade sem remuneração. A análise dessa taxa de atividade mostra que, em 2000, apenas 44,1% das mulheres estavam no mercado de trabalho. O maior nível de atividade feminina se concentrava entre as que tinham entre 25 e 49 anos de idade, faixa que apresentou a maior variação entre 1991 (45,3%) e 2000 (61,5%). No caso dos homens, houve redução da atividade em todas as faixas etárias, inclusive na faixa de 25 a 49 anos de idade, passando de 95,3% para 92,0% no período. Extraído da mesma fonte, outro dado que chama atenção relaciona-se com o rendimento das mulheres que é, em média, 30% menor do que o dos homens. Os indicadores de rendimento revelam desigualdades de sexo e cor no mercado de trabalho. Apesar de mais escolarizadas do que os homens, as mulheres recebiam, em média, cerca de 70% do rendimento dos homens em 2000. Apesar de a entrada das mulheres no mercado de trabalho ter significado um grande avanço, os dados do Censo apontam que elas têm se concentrado em ocupações consideradas extensões da vida doméstica. A análise da taxa de atividade mostra que, em 1991, as maiores taxas de atividade das mulheres concentravam-se em municípios da região Sul. Já em 2000, o quadro mostrou-se bem mais diversificado:

A desigualdade de gênero no mercado de trabalho pode ser observada tanto pela inserção no mercado quanto pela remuneração. Tanto mulheres como pretos ou pardos estão concentrados em trabalhos mais precários e em ocupações de baixa qualificação e mal remuneradas. Não raramente trabalham sem carteira assinada e sem garantias trabalhistas. Também é possível observar as disparidades na qualidade de trabalho de mulheres e pretos ou pardos quando se analisa a distribuição desses grupos populacionais segundo a posição na ocupação. A maior parcela da população ocupada está concentrada nas categorias de empregado e trabalhador por conta-própria, mas, em relação às mulheres, o destaque é o trabalho doméstico ou o trabalho sem remuneração que, juntos, somam quase 28% da população ocupada feminina.<sup>78</sup>

No mesmo sentido, dados coletados pelo IPEA<sup>79</sup> levam à conclusão que a desigualdade de gênero e raça no campo do trabalho e da educação tem repercussão direta na repartição da riqueza. E, apresentando suas causas, traduz em números:

Como consequência das desigualdades educacionais, da segregação de mulheres e negros em postos de trabalho de menor qualidade e do próprio fenômeno social da discriminação, os rendimentos de homens e de brancos

---

*políticas públicas brasileiras*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=605&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=605&id_pagina=1)>. Acesso em 15 dez. 2010.

<sup>78</sup> De acordo com notícia publicada no site do IBGE, As mulheres no alvo das políticas públicas brasileiras. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=605&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=605&id_pagina=1)>. Acesso em 15 dez. 2010.

<sup>79</sup> PINHEIRO, Luana et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: Ipea, 2008.

tendem a ser mais elevados do que o de mulheres e negros. Com efeito, em 2007, enquanto as mulheres brancas ganhavam, em média, 62,3% do que ganhavam homens brancos, as mulheres negras ganhavam 67% do que recebiam os homens do mesmo grupo racial e apenas 34% do rendimento médio de homens brancos.

Tal distância assume proporções agigantadas quando se agrega raça a gênero, como demonstram estudos realizados pelo Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais – LAESER/ IE – UFRJ<sup>80</sup>. Essa permanência de desigualdades alimenta uma insuficiência democrática.

A desigualdade entre os sexos também é apontada em recente pesquisa realizada por D'Araújo, relacionada à tomada de decisões em esfera política, intitulada “Os Ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo”. A conclusão dessa pesquisa mostra que a mulher encontra-se minoritária nas instâncias de poder de decisão entre governadores, prefeitos e na alta esfera da burocracia, notadamente, nos Ministérios de Estado. Segundo a autora:

Começando pela variável sexo, vê-se que a presença feminina é precária entre o conjunto de Ministros. Da mesma forma, repete-se a tendência nacional com a super-representação de brancos, apesar de o país contar, desde 2002, com o Programa Nacional de Ações Afirmativas visando a reduzir as desigualdades e a garantir mais espaços de participação para as mulheres e negros na administração pública federal. Quanto à presença feminina, apenas nos dois mandatos de Lula ela chegou a mais de 10% do total de ministros.<sup>81</sup>

Ao analisar postos de confiança nos dois governos Lula, com a finalidade de obter uma dimensão da localização e da posição das mulheres, D'Araújo pode constatar um dado novo: as mulheres encontram-se distribuídas na administração direta e indireta, entre cargos de direção e assessoramento superiores – DAS, níveis 5 e 6, e cargos de natureza especial – NES. Em suas palavras “embora as mulheres sejam minoria, elas estão majoritariamente em cargos da administração direta, o que significa posições com maior capacidade de empreender políticas públicas e de manusear verbas.”<sup>82</sup>

Esse cenário exige atuação compensatória por parte do Estado. O princípio da igualdade inscrito na Constituição de 88 não veda o tratamento diferenciado a pessoas e

<sup>80</sup> LAESER – Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Sociais. *Tempo em curso*. Disponível em <<http://www.laeser.ie.ufrj.br>>. Acesso em 14 abr. 2010.

<sup>81</sup> V. D'ARAÚJO, Maria Celina. *Os Ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009, p. 6.

<sup>82</sup> V. D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. LAMEIRÃO, Camila (part.). Rio de Janeiro: CPDOC, 2009, p. 35.

segmentos da população que exigem o reconhecimento e a devida atenção por parte do Poder Público em virtude de desigualdade social de raízes históricas. Ao contrário, o princípio da igualdade justifica ações positivas e a promoção de políticas voltadas para afirmar os direitos historicamente negados e, dessa forma, conferir à norma constitucional a efetividade na vida real.

Essa política afirmativa vem sendo desenvolvida no país<sup>83</sup> com a finalidade de acelerar avanços na superação de desigualdades ainda hoje persistentes na sociedade brasileira. Como visto, tais desigualdades encontram-se concentradas em determinados segmentos da população e realçam, além de problemas de classe, outras assimetrias referentes a categorias e *status* sociais. Pesquisa desenvolvida por Costa, e Silva, demonstra que as desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho é elemento determinante da pobreza na América Latina. Conforme notícia veiculada no site do PNUD sobre os resultados da pesquisa:

se a participação feminina no mercado de trabalho aumentasse, a redução da pobreza no Chile chegaria a 34%. No Brasil, seria de 20%. Mesmo no Uruguai, que obteve os avanços mais discretos da simulação, a diminuição da pobreza atingiria 15%.<sup>84</sup>

Essa pesquisa traduz, em dados, a inter-relação direta entre as demandas de reconhecimento e as de redistribuição, como já tem alertado setores do movimento de mulheres e acadêmicas feministas, notadamente Fraser<sup>85</sup>. Políticas de reconhecimento devem interagir com políticas econômicas, pois os resultados de uma impactam necessariamente os resultados da outra.

Esse conjunto de diagnósticos justifica uma rede de políticas destinadas à promoção dos direitos das mulheres que compreendam ações afirmativas e intervenções econômicas,

---

<sup>83</sup> Exemplo desta política encontra-se transposto em parecer do consultor jurídico, Luiz Fernando Martins da Silva, junto ao Grupo de Trabalho Interministerial/GTI MEC-SEPIR, formado para sistematizar propostas de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Denominado “Estudo Sócio-jurídico Relativo à Implementação de Políticas de Ação Afirmativa e seus Mecanismos para Negros no Brasil: Aspectos Legislativo, Doutrinário e Jurisprudencial e Comparado”, o referido parecer foi elaborado com o objetivo de propor o estabelecimento de políticas públicas de ação afirmativa que permitam o acesso, e a permanência de negros nas instituições de Educação Superior. (SILVA, Luiz Fernando Martins da. *Estudo sócio-jurídico relativo à implementação de políticas de ação afirmativa e seus mecanismos para negros no Brasil: aspectos legislativo, doutrinário e jurisprudencial e comparado*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/estudosociojuridico.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>84</sup> A pesquisa integral mencionada encontra-se em: COSTA, Joana; SILVA, Elydia; VAZ, Fábio. *The role of gender inequalities in explaining income growth, poverty and inequality: evidences from latin american countries*. Disponível em <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper52.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2010. Também, a respeito, ver notícia: Igualdade de sexo faria pobreza cair 20% no Brasil”, assinada por D’ELIA, Renata. *Com igualdade de sexo, pobreza cai 20%*. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3132&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3132&lay=pde)>. Acesso em 10 dez. 2010.

<sup>85</sup> Ver nota 30.

remédios necessários para tornar menos desiguais os diferentes. Ao se privilegiar ações positivas e política de promoção da igualdade, observa-se o contido no item nº 10, da Recomendação Geral nº 25<sup>86</sup> relativa à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW<sup>87</sup> que dispõe:

A situação da mulher não será melhor enquanto as causas subjacentes da discriminação contra ela e de sua desigualdade não sejam abordadas de maneira efetiva. A vida da mulher e a vida do homem devem ser enfocadas levando em conta seu contexto e devem ser adotadas medidas para transformar de fato as oportunidades, as instituições e os sistemas de modo não mais se baseiem em pautas de vida e paradigma de poder masculinos determinados historicamente. (tradução livre)<sup>88</sup>

Nesse sentido, setores do movimento de mulheres vem aperfeiçoando sua capacidade de mobilização e de formulação de estratégias para impulsionar medidas e ações mais vigorosas por parte do Estado com a finalidade de elevar a participação da mulher em todas as instâncias e esferas de Poder.

No Brasil, em certa medida, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo já operam com a perspectiva de gênero. Embora insuficientes, fomentam-se políticas públicas sistemáticas e contínuas em favor da população feminina e busca-se aperfeiçoar o aparato legislativo em correspondência ao Pacto Político democrático e ao quadro normativo internacional. Já o Poder Judiciário mostra-se retardatário com a implementação de pauta programática relacionada a mulher, ritmo que se mantém mesmo após o advento da Constituição de 88. Tal posição se verifica por circunstâncias anotadas em vários informes realizados oficialmente pelo governo brasileiro e em contra-informes relacionados à aplicação da CEDAW e nos relatórios periódicos sobre a observância da Convenção Belém do Pará no

<sup>86</sup> A Recomendação Geral nº 25, sobre o parágrafo 1 do artigo 4º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, referente a medidas especiais de caráter temporal, de 2004, visa “aclarar la naturaleza y el significado del párrafo 1 del artículo 4 a fin de facilitar y asegurar su plena utilización por los Estados Partes en la aplicación de la Convención.”: ONU. Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Disponível em <[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>87</sup> Assim dispõe o parágrafo 1 do Artigo 4º da CEDAW: A adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

<sup>88</sup> Dispõe o parágrafo 10º de Recomendação nº 25: *La situación de la mujer no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación contra ella y de su desigualdad no se aborden de manera efectiva. La vida de la mujer y la vida del hombre deben enfocarse teniendo en cuenta su contexto y deben adoptarse medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente.*

Brasil. No momento atual, cabe indagar se a Reforma do Poder Judiciário teria alcançado a estrutura administrativa deste Poder, aparelhando-o para o desenvolvimento de política judicial em consonância com as referidas Convenções, sob o primado constitucional da igualdade entre homens e mulheres.

No curso do processo de retomada da democracia no Brasil, as reivindicações de setores do movimento de mulheres foram recepcionadas em diferentes graduações pelos Poderes da República. O Poder Executivo e o Poder Legislativo foram mais permeáveis a tais demandas. Cederam aos reclamos do movimento e passaram a se ocupar com a temática da condição feminina, transpondo para o nível de políticas públicas muitas das ações apresentadas em pautas reivindicatórias, previamente difundidas e conhecidas no meio social, contidas em diversos documentos como os Alertas Feministas<sup>89</sup>, proclamados por setores do movimento de mulheres por ocasião dos anos eleitorais. Esses documentos reivindicatórios de direitos, por anos sucessivamente apresentados à sociedade brasileira, traduzem a atuação de setores do movimento dirigida a instituir uma agenda política destinada a conferir empoderamento<sup>90</sup> às mulheres e concretizar a igualdade entre homens e mulheres assegurada no texto da Constituição Federal de 1988. Assim, deve ser ressaltado que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo acolheram grande parte do pleito de setores do movimento de mulheres, transformando em políticas públicas muitas das reivindicações a eles encaminhadas. Por outro lado, o Poder Judiciário mostrou-se arredio e tímido na institucionalização dos direitos das mulheres.

### 2.2.1 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Executivo

Nos últimos vinte anos, abriram-se espaços governamentais no âmbito do Poder Executivo, conquistas de mulheres organizadas que estrategicamente ocuparam as brechas

<sup>89</sup> Alertas Feministas são informativos produzidos por articulações de grupos feministas, de diversas representações, por ocasião de períodos eleitorais, contendo reivindicações para a população feminina, com o objetivo de vincular os candidatos à política de interesse da mulher.

<sup>90</sup> Pode-se entender como empoderamento (*empowerment*) o meio pelo qual as pessoas conquistam maior domínio sobre a tomada de decisões relacionadas às suas próprias vidas, com decorrentes mudanças em direção à simetria no campo das categorias sociais, em determinada época e lugar. Mirian Béccheri Cortez e Lídio de Souza realçam que “o empoderamento implica, pois, no reconhecimento das restrições sociais a que a categoria está submetida e da necessidade de reversão dessa situação, por meio de mudanças em um contexto amplo/público (inserção em cargos de poder/decisão, educação não sexista e serviços de saúde adequados) e também em contextos mais específicos, ou individuais (aumento de auto-estima e autonomia, reorganização do trabalho doméstico, etc)”. CORTEZ, Mirian Béccheri; SOUZA, Lídio de. *Mulheres (in)subordinadas: o empoderamento feminino e suas repercussões nas ocorrências de violência conjugal*. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-37722008000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722008000200006)>. Acesso em 18 dez. 2010.

institucionais possíveis, criando *locus* próprio, como os Conselhos da Mulher<sup>91</sup>. Em geral, esses entes, estabelecidos no nível federal, estadual e municipal, foram formados por critérios democráticos, assegurada a participação popular<sup>92</sup>. Mais recentemente, passo largo foi dado com a criação da Secretaria de Políticas Especiais para as Mulheres – SPM<sup>93</sup>, órgão vinculado à Presidência da República que mantém em sua estrutura o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM.

Com a experiência pioneira dos Conselhos da Mulher, inaugura-se uma modalidade de controle social para a administração pública. De um lado, estes Conselhos influenciam diretamente as decisões de Estado e impulsionam políticas públicas inovadoras. De outro, sinalizam as lacunas existentes no planejamento e na execução dessas políticas, em grande parte desprovidas do respectivo orçamento. Essa realidade vem mudando em virtude de intervenção criativa das mulheres nas políticas públicas, como as atividades relacionadas ao orçamento participativo, sensível a gênero<sup>94</sup>, importante salto que veio qualificar a intervenção da mulher no aparelho estatal.

Os novos espaços de poder, em particular os mencionados Conselhos da Mulher, estabelecidos durante a reestruturação do Estado Brasileiro, se caracterizaram como núcleos de formulação de políticas pró-igualdade entre homens e mulheres e irradiaram idéias inovadoras para as áreas de governo. Ampliaram o diálogo no Executivo, apresentando propostas de redução da assimetria existente, em favor da condição feminina. As mulheres souberam expandir esses espaços para articular com maior eficiência as políticas demandadas, muitas hoje efetivadas. Para tanto, foram instituídas coordenadorias, comissões, que

---

<sup>91</sup> Os Conselhos da Mulher, ou como em alguns lugares, da Condição Feminina, guardam, nos estados e municípios, similitude quanto à natureza, função e estrutura. Constituem órgãos colegiados, vinculados direta ou indiretamente à chefia do Poder Executivo, com a finalidade precípua de formular e propulsar políticas públicas de gênero. Também detêm atribuição fiscalizadora. A estrutura básica dos Conselhos, em grande parte deles, caracterizou-se por conter um conselho deliberativo, comissões técnicas organizadas em áreas temáticas e equipe administrativa.

<sup>92</sup> As componentes do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, no período de 1988 a 2002, foram indicadas pelos diversos segmentos do movimento de mulheres, por meio de lista tríplice apresentada ao Governador do Estado, contemplando representação proporcional de partidos políticos progressistas, sindicatos e grupos autônomos de mulheres.

<sup>93</sup> Este órgão visa “desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania”. (BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/sobre](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/sobre)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>94</sup> O Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM) vem promovendo estudos e pesquisas relacionadas ao orçamento participativo, com perspectiva de gênero. ONU. Fundo da ONU abre vagas de emprego no Recife. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/view\\_news.php?id=7113](http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=7113)>. Acesso em 18 dez. 2010. Ver também SOS CORPO. Mulheres no orçamento participativo, análises das demandas e conquistas das mulheres, anos: 2005 e 2006. Disponível em <[http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/3\\_demandas\\_conquistas.pdf](http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/3_demandas_conquistas.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

multiplicaram as formas e os lugares de atuação, e propagaram idéias e propostas a vários Ministérios, Secretarias e inúmeras outras agências do Estado.

Reconhece-se, portanto, que a representação de setores do movimento de mulheres perante o Estado, com a criação de Conselhos da Mulher, - espaço institucional próprio e agenda pública específica -, constitui uma ação governamental pioneira, na esteira da ação positiva e de medidas exclusivas voltadas para a população feminina. Desse modo, foi possível legitimar a perspectiva de gênero no desenvolvimento de políticas universais em várias áreas, constituindo-se, o conjunto dessas ações em marco na trajetória da luta feminista, o maior avanço ocorrido após a vitória sufragista em 1934<sup>95</sup>.

Nesse contexto, programas de ação na esfera do Executivo foram elaborados com a definição de metas de curto, médio e longo prazo, destinadas a superar a desigualdade entre homens e mulheres, conferindo foco maior nas áreas correspondentes aos temas mais candentes para as mulheres: educação e cultura, saúde e direitos reprodutivos, trabalho, violência e justiça, legislação, meio ambiente e comunicação. Temas que também orientaram a formação de redes de mulheres organizadas, como a Rede Feminista de Saúde: rede nacional feminista de saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos, com a finalidade de fomentar políticas públicas nessas referidas áreas.

O avanço das políticas globais que impulsionaram medidas duradouras de atenção às especificidades do segmento feminino da população encontra-se descrito no Relatório Nacional Brasileiro para o Comitê CEDAW<sup>96</sup>, período 1985-2002<sup>97</sup>. No que se refere aos

---

<sup>95</sup> Ver PIMENTEL, Silvia. A mulher brasileira, a Constituinte e a participação política. In: CARVALHO, Nanci Valadares de (Org.). *A condição feminina*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 80.

<sup>96</sup> Ver nota 76.

<sup>97</sup> O Relatório Nacional do Brasil, período 1985-2002, ao Comitê CEDAW anota como principais conquistas das mulheres as seguintes: a) a igualdade entre homens e mulheres em geral (artigo 5.o, I) e especificamente no âmbito da família (artigo 226, parágrafo 5.o);

b) a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (artigo 7.o, XXX, regulamentado pela Lei 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho);

c) a proteção especial da mulher do mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (artigo 7.o, XX, regulamentado pela Lei 9.799, de 26 de maio de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho);

d) o direito das presidiárias de permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação (art. 5o, L);

e) a proteção da maternidade como direito social (art. 6o ), garantindo-se licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, por 120 dias (art. 7o, XVIII);

f) o título de domínio e a concessão de uso de imóveis rurais, em virtude de reforma agrária, a homens ou mulheres, ou a ambos, independentemente do estado civil (artigo 189, parágrafo único);

g) o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (artigo 226, parágrafo 7.o, regulamentado pela Lei 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde);

h) o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (artigo 226, parágrafo 8.o).

Conselhos da Mulher, o VI Relatório Oficial Brasileiro, período 2001-2005<sup>98</sup>, pontua algumas importantes atividades realizadas, em especial aquelas desenvolvidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM<sup>99</sup>, podendo-se deduzir que esses organismos instalados no Executivo configuraram ação positiva de sucesso. Segundo o mencionado informe oficial:

Além das ações específicas enquanto Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o trabalho do CNDM também é voltado para o fortalecimento de conselhos de direitos da mulher nos estados e municípios brasileiros. Para tanto, busca-se estabelecer contato com os conselhos existentes, informar sobre as atividades do CNDM, atender os pedidos encaminhados e elaborar um cadastro com os dados recolhidos. Em 2003, havia informação da existência de 90 Conselhos Municipais e 20 Conselhos Estaduais. No cadastro elaborado pela Secretaria do CNDM, há hoje 204 Conselhos cadastrados: 24 Estaduais (incluindo o recém criado Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Amazonas), estando por serem criados os conselhos estaduais de Pernambuco, Rondônia e Sergipe; e 180 conselhos municipais (importante observar que este número refere-se aos conselhos municipais localizados e contatados).

O supracitado Relatório, apresentado ao Comitê CEDAW<sup>100</sup>, em 25 de julho de 2007, detalha os recentes passos no sentido de implantar a Convenção CEDAW no Brasil. Traduz a sedimentação de políticas universais brasileiras em prol da mulher no âmbito do Executivo e Legislativo, e comenta as iniciativas destinadas a estimular o Poder Judiciário a fazer uso dos instrumentos internacionais de direitos humanos das mulheres na entrega da prestação jurisdicional.

É praxe internacional a realização de relatórios não-oficiais, contra-informes<sup>101</sup> correspondentes aos relatórios oficiais apresentados, preparados por entidades de mulheres, e também remetidos ao Comitê CEDAW na mesma época que o oficial. Estes relatórios,

---

Participaram da elaboração do mencionado relatório, dentre outras especialistas, Flávia Piovesan, Sílvia Pimentel e Miriam Ventura.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. CEDAW. *Relatório Nacional Brasileiro*. Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília, 2004. (Série Documentos). Disponível em <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/participacao-do-brasil-na-29a-sessao-do-comite-para-a-eliminacao-da-discriminacao-contra-a-mulher-cedaw>>. Acesso em 18 dez. 2010. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/cedawbrasil.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>98</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. VI Relatório Nacional Brasileiro - Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW/Organização das Nações Unidas. Brasília, 2008. (Série Documentos). Apresentado ao Comitê em 25 de julho de 2007. Disponível em <<http://200.130.7.5/spmu/docs/LivroCedawWeb.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>99</sup> Ver nota 49.

<sup>100</sup> Ver nota 25.

<sup>101</sup> AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE). O Brasil e o Cumprimento da Cedaw: Contra-Informe da Sociedade Civil ao VI Relatório Nacional Brasileiro à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw. Período 2001 – 2005. Julho, 2007. Disponível em <[http://www.agende.org.br/home-/Cedaw\\_ContraInforme\\_13julho\\_se.pdf](http://www.agende.org.br/home-/Cedaw_ContraInforme_13julho_se.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

conhecidos como *Shadow Report (Relatórios Sombra)*, seguem a mesma forma esquemática oficial e visam comparar dados oficiais com a realidade nacional. No Brasil, as mulheres organizadas têm reconhecido por meio de *Shadow Reports* significativos avanços referentes a políticas de igualdade de gênero e os direitos da mulher anotados em relatórios oficiais.

Ao longo dos anos, políticas em favor das mulheres no âmbito do Estado revelaram-se exitosas, com instalação de serviços pioneiros para a população feminina. Muitas delas permanentes. Constituem exemplo dessas políticas inovadoras, as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher – DEAMs, ou DDMs, como denominadas em São Paulo. Essas unidades policiais puderam revelar dados até então pouco conhecidos. Estes dados, desagregados, formaram um novo repertório estatístico que veio a deflagrar imprescindíveis políticas públicas na área de segurança pública e justiça, demonstrando a necessidade de implantar serviços de atenção à mulher em rede, de forma interdisciplinar. Também revelaram-se importantes os cursos de capacitação em direitos da mulher destinados a integrantes do referido setor.

Essas boas práticas exemplificadas formaram um modelo inovador relevante para descortinar a violência específica que acomete a mulher, fincado na política para o sistema de justiça brasileiro, como manifesta Debert: <sup>102</sup>:

As DDMs são, certamente, uma das faces mais visíveis da politização da justiça na garantia dos direitos da mulher, e uma forma de pressionar o sistema de justiça na criminalização de assuntos que eram tidos como questões privadas. Sua expansão ao longo dos últimos 20 anos – e o interesse que ela desperta entre os agentes com posições de poder no sistema de justiça e em outras instituições mesmo quando esses não compartilham de um ideário feminista – mostra que elas estão solidamente arraigadas no país.

O enraizamento de políticas em prol da igualdade de gênero no Estado Brasileiro também é notado no Plano Plurianual 2004/2007<sup>103</sup> e no Plano Plurianual para o período

<sup>102</sup> Ver trabalho de DEBERT, Guita Grin et al. *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/ Unicamp, 2006, p. 10-11. (Coleção Encontros)

<sup>103</sup> O Plano Plurianual 2004/2007 apresenta no Anexo I, com redação dada pela Lei nº 11.318/ 2006, a Orientação Estratégica de Governo, o seguinte:  
Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo

[...]

MEGAOBJETIVO I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais:

[...]

9. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.

[...]

MEGAOBJETIVO II - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais:

[...]

2008/2011<sup>104</sup>. Ambos apresentam políticas planejadas sob a ótica de gênero, como se nota tanto no Programa Finalístico<sup>105</sup>, quanto em Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais<sup>106</sup>. Depreende-se, portanto, no Poder Executivo a nível federal, claro compromisso com a transversalidade da categoria gênero nas políticas de governo<sup>107</sup>.

---

9. Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas.

[...]

MEGAOBJETIVO III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia:

[...]

3. Promoção de políticas de ação afirmativa, conferindo prioridade às necessidades dos grupos socialmente vulneráveis; Ampliação do acesso à justiça;

[...]

5. Combate à violência doméstica; Combate à violência contra segmentos sociais vulneráveis. Ainda Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais.

BRASIL. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004, dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Contém anexo I previsto pela Lei 11.318, de 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933compilado.htm). Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual: 2008-2011, instituído pela Lei 11.653, de 7 de abril de 2008. Disponível em <<http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/002-plppa2008-2011.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>105</sup> Como disposto na alínea a, do art. 4º da Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, entende-se como Programa Finalístico aquele que pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.

<sup>106</sup> Aclara a alínea b, do art. 4º da Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

<sup>107</sup> Infere-se do Anexo I - Programas de Governo – Finalísticos:

[...]

Objetivo de Governo: Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos

Objetivo Setorial: Contribuir para o pleno exercício da cidadania e para a garantia do acesso das mulheres aos direitos sociais e econômicos, visando à redução das desigualdades e discriminações na perspectiva de gênero.

Programa 1433 Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres. Órgão Responsável 20122 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM)

Objetivo Reduzir as desigualdades entre homens e mulheres e promover uma cultura não-discriminatória por meio da incorporação da perspectiva de gênero na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em todos os níveis de governo. Público alvo: Mulheres.

[...]

Objetivo de Governo: Promover a inclusão social e a redução das desigualdades

Objetivo Setorial: Promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento social

Programa 0471 Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social Órgão Responsável 24000 Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Objetivo: Ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico e científico visando à melhoria da qualidade de vida das populações em situação de vulnerabilidade social.

Público alvo: População excluída rural e urbana; pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida; povos indígenas e comunidades tradicionais; mulheres e comunidades negras; participantes do programa da juventude; pessoas com insegurança alimentar e nutricional; pequenos produtores; micro e pequenas empresas; populações de regiões deprimidas social e economicamente, especificamente, população de catadores de materiais recicláveis e suas famílias; e empreendimentos econômicos solidários.

[...]

Objetivo de Governo: Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos.

Objetivo Setorial: Fortalecer e integrar as instituições de segurança pública e justiça.

Programa 1453 Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI Órgão Responsável 30000 Ministério da Justiça (MJ).

Atualmente, no Brasil, a política de Estado ocupa-se cada vez mais com a temática da mulher, como se infere da ampla adesão de governos estaduais e representações locais ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher<sup>108</sup>. Por essa importante iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, vem sendo desenvolvido programa de ação assentado em planilhas orçamentárias, com o objetivo de incrementar política para prevenir e enfrentar a violência contra as mulheres. Nele encontram-se estabelecidas atividades planejadas com atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas em situação de violência, em virtude da condição de maior vulnerabilidade social desses segmentos da população.

Verifica-se na ação institucional impulsionada pelo Executivo relevante captação das demandas das mulheres organizadas que vêm manejando instrumentos de democracia direta, como revelam a criação dos Conselhos dos Direitos da Mulher e as instalações de conferências públicas.

A Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>109</sup> constitui, ao lado dos Conselhos<sup>110</sup>, outro importante canal de diálogo estabelecido entre o Poder Executivo e setores do movimento de mulheres. Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a

Objetivo: Enfrentar a criminalidade e a violência, nas suas raízes sociais e culturais e reduzir de forma significativa seus altos índices em territórios de descoesão social.

Público-alvo: Adolescentes e jovens vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a lei, e suas famílias; operadores de segurança pública e as comunidades residentes nos territórios de descoesão.

Atividades: INSTALAÇÃO DE DELEGACIAS ESPECIAIS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES; APOIO A IMPLANTAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE PERÍCIA MÉDICO-LEGAL EM ATENDIMENTO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA – LEI MARIA DA PENHA.

[...]

Objetivo de Governo: Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos

Objetivo Setorial: Prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres

Programa 0156 Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres Órgão Responsável 20122 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM).

Objetivo: Prevenir e enfrentar, sistematicamente, as diferentes formas de violência contra as mulheres e promover o atendimento integral, humanizado e de qualidade àquelas em situação de violência ou risco, transmitindo atitudes e valores igualitários em prol da construção de uma cultura de paz.

Público-alvo: Mulheres, efetiva ou potencialmente, sujeitas a situações de violência.

<sup>108</sup>BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Enfrentamento à violência contra a mulher: Balanço de ações 2006-2007*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/violencia\\_2007.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/violencia_2007.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>109</sup>A I Conferência Nacional ocorreu em julho de 2004 e a dela se originou o Plano Nacional de Políticas para as mulheres (<http://200.130.7.5/spmu/docs/PNPM.pdf>). A II Conferência foi realizada em 09 jun 2009 (<http://www.sepm.gov.br/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>).

<sup>110</sup>Ver nota 91. Ainda respeito dos Conselhos como mecanismos de funcionamento de democracia dos Direitos da Mulher, CICONELLO comenta: “Os chamados Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os itens participativos presentes na Constituição Federal, permitindo à população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez de as decisões governamentais ficarem restritas aos membros do Poder Executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil”. (CICONELLO, Alexandre. *A participação social como progresso de consolidação da democracia no Brasil*. In: GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 610)

possibilidade de seus participantes contribuírem de forma ativa com a criação de pautas políticas e de agenda de prioridades que irão influenciar a política pública, segundo os termos das deliberações emanadas da conferência pública realizada. Essa agenda permanece viva, sendo posteriormente monitorada e revista pelas organizações da sociedade civil envolvidas nessa dinâmica, em diversos espaços políticos, incluindo os Conselhos dos Direitos da Mulher e outros inaugurados por novas conferências públicas.

Instalada sob coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em consórcio com a sociedade civil, a Conferência Nacional, convocada por Decreto do Presidente da República, é precedida por Conferências Municipais e Estaduais<sup>111</sup>. Essa ampla mobilização proporciona aprofundar debate democrático em torno de questões que envolvam os direitos da mulher e, por consequência, dar maior consistência a propostas orientadoras de programas de ação a instruir planejamentos estratégicos.

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM, resultado da I Conferência, informa as diretrizes da política dirigida ao segmento feminino, compromisso de governo assumido pelo Executivo<sup>112</sup>. Esse Plano<sup>113</sup> estabeleceu ações, metas e prioridades com o objetivo de reduzir desigualdades de gênero, sendo projetado para o período de três anos, quando, então, ocorreria nova Conferência com o intuito de avaliar os objetivos traçados.

A II Conferência promoveu a avaliação e a revisão dos programas implementados pela primeira e identificou conquistas e obstáculos, estabelecendo novas metas e objetivos contidos no II Plano<sup>114</sup>. A partir dessa avaliação, lançaram-se estratégias para desenvolver as melhores práticas e superar os óbices que impedem a concretude de direitos das mulheres. Com o intuito de monitorar e avaliar os compromissos assumidos nos Planos Nacionais,

<sup>111</sup> Para melhor analisar as etapas que precedem a realização da Conferência Nacional ver: [http://200.130.7.5/spmu/portal\\_pr/hotsite%20II%20CNPM/Proposta02/03\\_etapas.htm](http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/hotsite%20II%20CNPM/Proposta02/03_etapas.htm).

<sup>112</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM. Disponível em <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes/publicacoes/planinho.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2010.

<sup>113</sup> “Quatro eixos de atuação governamental compõem o PNPM: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres. Um quinto eixo reúne ações relativas à gestão e ao monitoramento da política”. Ver em IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Políticas Sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 14, 2007. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2010. O referido documento analisa as principais ações oriundas no Plano Nacional em 2006.

<sup>114</sup> Segundo a definição contida no próprio documento mencionado, “O II Plano Nacional de Políticas para Mulheres - II PNPM - é resultado da mobilização de quase 200 mil brasileiras que participaram, em todo o País, das Conferências Municipais e Estaduais, e elegeram 2.700 delegadas à II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres - II CNPM - realizada em agosto de 2007. (BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto\\_Mulher.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto_Mulher.pdf)>. Acesso em 26 nov. 2010.

instituiu-se sistema de acompanhamento, atribuição do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM<sup>115</sup>.

Observa-se nas últimas duas décadas que mecanismos de participação democrática das mulheres organizadas, como os conselhos e conferências públicas, possuem considerável inserção no cenário político nacional. Esses mecanismos não se encontram restritos ao âmbito da União e ao de poucos Estados, mas estão presentes em inúmeros municípios do território nacional. Além disso, esses instrumentos têm contribuído diretamente na formulação de planejamentos, estratégias e ações em gênero e direitos da mulher, concorrendo, em grande parte, para os acertos de políticas específicas, como assinalado nos *Shadow Reports* formulados por especialistas nessa matéria do conhecimento. Não há dúvida, portanto, de que setores do movimento de mulheres estão, sistematicamente, valendo-se de mecanismos efetivos de controle e gestão da atividade estatal, com o exercício de *accountability*<sup>116</sup> e, dessa forma, produzindo avanços quanto às potencialidades das políticas irradiadas pelo Poder Executivo. Com tudo isso, nota-se a permeabilidade do Executivo às demandas de gênero e a certeza de formulação de políticas públicas em grande parte correspondente às práticas discutidas pelas mulheres, com o objetivo de reduzir as desigualdades advindas das assimetrias de gênero.

## 2.2.2 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Legislativo

Ao lado de ações endereçadas ao Poder Executivo, ressurgiu como estratégia das mulheres organizadas para conquistar e institucionalizar novos direitos<sup>117</sup>, forma de atuar adotada na primeira onda do feminismo: criar arcabouço legal que alterasse o *status* da condição feminina, abrindo caminho para maior autonomia da mulher. Ao conferir maior autonomia jurídica à mulher, ampliam-se para ela as possibilidades do exercício da crítica e da contestação à “ordem posta”, facultando-lhe expandir e elevar suas capacidades. Seguindo o paralelismo com as estratégias adotadas na primeira onda do feminismo, vale relembrar comentários de Alves:

<sup>115</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Acompanhamento da execução do plano nacional por meio eletrônico*. Disponível em <<http://www.sepm.gov.br/pnpm/sistemas-de-acompanhamento-do-pnpm>>. Acesso em 9 dez. 2010.

<sup>116</sup> CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, 1990.

<sup>117</sup> Ver PIMENTEL, Silvia. A mulher brasileira, a Constituinte e a participação política. In: CARVALHO, Nanci Valadares de (Org.). *A condição feminina*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 80.

Cerceada de todos os modos por uma legislação que não lhe reconhecia direito algum, era preciso começar por este primeiro passo dando-lhe certa dose de controle sobre suas decisões, a nível da legislação civil, e a possibilidade de defesa de seus interesses, a nível de legislação trabalhista e política.<sup>118</sup>

Para alcançar êxito à mencionada proposta de instituir novo arcabouço legal para as mulheres tornou-se imperativo desenvolver ações voltadas para conferir ao Congresso Nacional maior receptividade à essa causa. Uma dessas ações consistiu em estimular maior participação e atuação das mulheres no âmbito do Legislativo. Pimentel, ao anotar a participação da mulher na Constituinte, constatou que em 1978, por exemplo, apenas 78 candidatas mulheres concorreram a cargos eletivos e, em 1982, 218 mulheres pleitearam vaga no Legislativo da época. Apesar do aumento gradativo de candidaturas femininas demonstrado neste período, anterior à Constituição de 1988, o número estava aquém da expressividade numérica das mulheres e da urgência das demandas de gênero. Ainda segundo a referida autora, contribuíam para esse quadro pouco representativo, entre outros elementos, “a incipiente organização e consequente falta de respaldo político-eleitoral” para com as mulheres<sup>119</sup>.

As eleições de 1986 para o Congresso Nacional, com a expectativa da formação de uma Assembléia Constituinte, significaram um fator de grande articulação para as mulheres que já vinham, no curso da caminhada pela democracia, se organizando em torno de suas especificidades e engrossando o movimento social em expansão. Compunha a força política que mais tarde se potencializou e proporcionou a pressão necessária para que as principais reivindicações fossem absorvidas pelo Constituinte e consagradas na Carta de 88. A busca por mecanismos que refletissem um maior cuidado relativo à questão da igualdade material tornou-se premente durante a Constituinte. A abstração da igualdade formal deveria, além de realçar a questão específica da mulher, dar lugar a prestações positivas do Estado, com a inserção de equipamentos sociais que possibilitassem a efetiva igualdade entre homens e mulheres no âmbito familiar, social, econômico, político e cultural. Essas prestações positivas igualitárias de gênero constituíram o pleito constitucional das mulheres organizadas.<sup>120</sup>

A contribuição de setores do movimento de mulheres para a Constituição Federal de 88 é indiscutível. A articulação desenvolvida no período que antecedeu a promulgação da

<sup>118</sup> ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e Feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 183.

<sup>119</sup> Ver PIMENTEL, Silvia. A mulher brasileira, a Constituinte e a participação política. In: CARVALHO, Nanci Valadares de (Org.). *A condição feminina*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 80.

<sup>120</sup> Idem. p. 77.

Carta Política resultou na elaboração da “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”<sup>121</sup>, que contemplava as principais reivindicações do movimento. Frise-se que a natureza dos direitos contidos no referido documento demonstra, de forma clara e evidente, a preocupação das mulheres em concretizar políticas redistributivas de riqueza, bens e serviços aliadas às de reconhecimento. Portanto, longe de serem divisionistas<sup>122</sup>, as mulheres inseridas no amplo arco de forças políticas daquele momento histórico sofisticaram a agenda democrática, ao incluir reivindicações voltadas à implementação de políticas de reconhecimento em tal agenda.

Com a promulgação da Carta de 88, as mulheres realizam conquistas e o Estado Brasileiro alcança a segunda fase de transição democrática. Esta vem sendo marcada pelo desafio de institucionalizar nova ordem jurídica, permear as estruturas de organização do Estado, sensibilizar e qualificar a democracia, de modo que ocorra o compasso com a normativa internacional de direitos humanos e com práticas republicanas de fomento de políticas. Busca-se ampliar a participação cidadã<sup>123</sup> na construção de políticas de Estado e, assim, aprofundar o exercício democrático no país, com maior efetividade de direitos.

Nesse sentido, procura-se instalar no Poder Legislativo um espaço adequado à preparado para a produção de mecanismos e instrumentos destinados a acelerar as mudanças decorrentes do novo paradigma de direitos constitucionalmente instituído e amparar programas de ações estabelecidos pelas mulheres dessa maneira, busca-se estabelecer sincronia entre a produção legislativa e as políticas em desenvolvimento no âmbito do Poder Executivo.

Por outro lado, à mencionada época, as regras de funcionamento do Poder Legislativo não se ajustavam às especificidades da mulher. Como registro da estranheza institucional do

<sup>121</sup> A “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes” encontra-se registrada no acervo documental do CFEMEA. Cópia deste documento encontra-se anexada no presente estudo.

<sup>122</sup> As mulheres eram chamadas de “divisionistas” por muitos que também participaram da marcha pela democratização do país. Tal alcunha resultava da incompreensão ou resistência à luta pela igualdade entre homens e mulheres.

<sup>123</sup> A noção de cidadania como algo periférico, segundo Luz, ao se apoiar no quadro tradicional da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional, não mais comporta o tratamento baseado no binômio nacionalidade e *status* político. O referido autor assinala que “a lógica dessa noção histórica de cidadania, de cunho passivo e liberal, calcada na idéia de representação, assimilada e propugnada pelo saber jurídico oficial, chocou-se, ao longo do processo de abertura política brasileira, com o grau de organização popular e a consciência dos sujeitos demandantes acerca dos direitos conquistados.” (LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria jurídica popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008, p. 116). Para Fleury, “Longe da passiva visão do cidadão como portador autônomo de direitos, capaz de fazer opções racionais, pensamos o cidadão como parte de um coletivo em construção, sendo sua autonomia a capacidade de forjar as soluções e opções sociais. Esta concepção de cidadania entende que é necessário pensar a democracia desde um outro paradigma, que se centra a expansão da esfera pública e na construção de um novo pacto de poder”. FLEURY, Sonia. *Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação*. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2010.

Legislativo à condição feminina, vale rememorar um fato significativo ocorrido em 1992. Para dar a luz a uma criança, a deputada federal pelo PC do B, Jandira Feghali foi instada a obter licença por doença porque não havia no Regulamento da Câmara Federal dispositivo que lhe assegurasse a licença maternidade<sup>124</sup>. Esse exemplo revela uma profunda indiferença para com a mulher no quadro institucional do Legislativo. Com a finalidade de modificar tal quadro adverso, estabeleceram-se alianças supra partidárias em prol da efetividade dos direitos da mulher e campanhas objetivando propagar e firmar a ideia de que “lugar de mulher é na política”<sup>125</sup>. Um lugar onde a mulher fosse protagonista da atividade legiferante, de forma afirmativa e igualitária, atuando em conformidade com plataforma reivindicatória elaborada pelas mulheres organizadas. Era preciso levar para dentro do Parlamento a voz da mulher, fazendo ecoar ali os valores libertários da subjugação à ordem patriarcal estabelecida.

Desse modo, buscou-se intensificar os trabalhos visando criar e aperfeiçoar o aparato legislativo pertinente aos direitos da mulher, notadamente os relativos aos direitos humanos, com escopo nos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário<sup>126</sup>. Inúmeros estudos produzidos sobre a situação da mulher na sociedade, muitos deles relacionados aos Pactos firmados pelos Estados-parte no âmbito das Nações Unidas, foram e continuam sendo valiosos como aportes para a justificação de projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional. Considerável repertório normativo tem emergido dessa forma e assim, passo a passo, altera-se o panorama legal das mulheres no Brasil<sup>127</sup>.

O Relatório Nacional Brasileiro ao Comitê CEDAW traz em seu bojo o “Quadro das Normas Jurídicas que asseguram Direitos às Mulheres (aprovadas no período pós-Constituição)”. Esse quadro, elaborado segundo levantamento realizado pelo CFEMEA<sup>128</sup>, inclui inúmeras leis relativas aos direitos humanos das mulheres<sup>129</sup>, focando as área

<sup>124</sup> Conforme correspondência enviada por Jandira Feghali em 14 de dezembro de 2010. Acervo pessoal.

<sup>125</sup> Durante o movimento pela redemocratização do país vários *slogans* foram criados com o objetivo de dar visibilidade às demandas próprias das mulheres, dentre eles o “lugar de mulher é na política”.

<sup>126</sup> Sobre o impacto dos Tratados Internacionais no Direito Brasileiro v. PIOVESAN, Flavia; GOMES, Luiz Flavio (Coord.). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 173-179.

<sup>127</sup> Em consulta realizada no portal LexML, especializado em informação jurídica e legislativa, foram encontrados 93 textos legislativos, a partir de 1980, referentes à mulher. Disponível em <<http://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=mulher;fl-localidade=Brasil>>. Acesso em 9 mar. 2009.

<sup>128</sup> CFEMEA. *Centro Feminista de Estudos e Assessoria*. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>129</sup> Dec. Legisl. nº 107 de 01/09/95, aprova o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher, assinada em Belém-Pará em 09.06.94; Lei nº 8.978 de 09/01/95, dispõe sobre a construção de creches e estabelecimentos de pré-escolas e Lei nº 10.224 de 15/05/01, dispõe sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências.

previdenciária<sup>130</sup>, trabalhista<sup>131</sup>, família<sup>132</sup> e agrária<sup>133</sup>, entre outras. É importante ressaltar que as alterações promovidas na legislação infraconstitucional para banir expressões sexistas e discriminatórias contra as mulheres<sup>134</sup> também encontram-se anotadas no VI Relatório Nacional Brasileiro ao Comitê CEDAW. Esse documento, que detalha e analisa os recentes passos dados no sentido de se implantar a Convenção CEDAW no Brasil, evidencia a forma como vêm se sedimentando as políticas universais brasileiras em prol da mulher no âmbito do Executivo e do Legislativo.

Semelhante ao que aconteceu no âmbito do Executivo, nota-se, à evidência, a abordagem da perspectiva de gênero em ações institucionais desenvolvidas pelo Legislativo. Muitas dessas ações foram resultado de *lobby* praticado por mulheres organizadas. Exemplo disso encontra-se na formação de um grupo de pressão coordenado pelo CFEMEA<sup>135</sup>, destinado a monitorar o planejamento do orçamento público de 2011 e contribuir para a apresentação de emendas. Segundo informativo veiculado pela mencionada ONG, obteve-se aprovações de emendas relacionadas ao combate a violência contra a mulher e à implementação do II PNPM:

<sup>130</sup> A título de exemplo, a Lei nº 8.212, de 24/07/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Assegura, entre outros direitos, às beneficiárias da Previdência Social, o pagamento do salário-maternidade e a Lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Regulamenta, entre outros, direitos constitucionais das mulheres, como a aposentadoria diferenciada e o salário-maternidade.

<sup>131</sup> Lei nº 8.861, de 25/03/94, dá nova redação aos artigos 387 e 392 da CLT, altera os artigos 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e os artigos 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade. E, a Lei nº 9.029, de 13/04/95 que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho.

<sup>132</sup> BRASIL. Lei n. 8.560, de 29 dez 1992. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Regulamenta a forma de reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento; de registro de nascimento de menor apenas pela mãe e a ação de investigação de paternidade, nesses casos e BRASIL. Lei n. 8.971, de 29 dez 1994. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão, desde que comprovada a convivência há mais de 5 anos ou a existência de filhos.

<sup>133</sup> BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 fev 1993. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

<sup>134</sup> O Projeto de Lei nº 117, de 2003, foi sancionado e convertido na Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005. Com as modificações, a figura da “mulher honesta” – virgens ou casadas – e o crime de adultério foram abolidos da lei brasileira. Como consequência, a tese de “legítima defesa da honra” invocada nos tribunais de júri durante décadas, na defesa de homens que haviam cometido assassinato de mulheres, ficou enfraquecida. Outra importante modificação foi o fim do perdão para os crimes contra os costumes, como o estupro e o assédio sexual. A lei permitia o casamento do autor ou de outros com a vítima e isso colocava fim às acusações contra o agressor. Já o artigo 231, que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para abordar o tráfico interno e internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas homens e mulheres.

<sup>135</sup> O CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria é uma organização não-governamental que trabalha pela cidadania das mulheres e pela igualdade de gênero. Fundado no pensamento feminista, o CFEMEA participa ativamente do movimento nacional de mulheres, integra articulações e redes feministas internacionais, especialmente da América Latina, além de participar de diferentes iniciativas para o combate ao racismo. CFEMEA. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br/quemsomos/apresentacao.asp>>. Acesso em 6 dez. 2010.

a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados aprovou uma emenda alocação de mais R\$ 145 milhões para a Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. Segundo a SPM, esse era o valor necessário para assegurar os compromissos feitos para o ano de 2011.

(...)

a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado colocou R\$ 460 milhões a mais na ação que dá apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do PNPM, ou seja, bem mais do que os R\$ 70 milhões que a SPM avaliou serem necessários para esta ação em 2011.<sup>136</sup>

O surgimento da Bancada Feminina do Congresso Nacional<sup>137</sup> constitui outra expressão da presença articulada da mulher. Tal aglutinação ocorre de forma semelhante em muitas Casas e instâncias representativas do Legislativo. Em geral, essas Bancadas articuladas se orientam por temáticas referentes ao segmento feminino da população e, em certa medida, mantêm avivado o diálogo com lideranças da sociedade civil por meio do desenvolvimento de práticas democráticas, como as audiências públicas<sup>138</sup>, os seminários temáticos<sup>139</sup> e outras formas de interação.

<sup>136</sup> Boletins como o desenvolvido pelo CFEMEA, constituem veículos de informação importantes por aproximar lideranças feministas e movimento de mulheres com o Congresso Nacional. A informação produzida nesses boletins é conhecimento indispensável para orientar táticas e traçar ações estratégicas para atuação nesse campo. CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Boletim Orçamento Mulher, n. 30, de 2 dez 2010. Disponível em <[http://74.53.188.162/~cfemeao/orcamento/index.php?option=com\\_content&task=view&id=222&Itemid=34](http://74.53.188.162/~cfemeao/orcamento/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=34)>. Acesso em 6 dez. 2010.

<sup>137</sup> A Bancada Feminina do Congresso Nacional condensa as representações políticas em torno da causa da mulher, promovendo articulações necessárias ao aperfeiçoamento e criação de mecanismos institucionais destinados a imprimir concretude à igualdade de gênero. Elabora lista de reivindicações das mulheres deputadas; proposta de emenda à Constituição que garanta a participação das mulheres na Mesa Diretora da Casa e nas comissões técnicas. Também recebe e encaminha aos órgãos competentes as denúncias de violência e discriminação contra as mulheres;; a institucionalização da bancada feminina com estrutura física e funcional. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/02/18/materia.2009-02-18.8928403065/view>>. Acesso em 4 mar. 2009.

<sup>138</sup> Como exemplo de audiência pública pode-se citar a convocada pela Senadora Emília Fernandes (PT/RS) sobre o "Protocolo Facultativo à CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher", realizada em maio de 2002. Disponível em <<http://www.providaanapolis.org.br/audprot.htm>>. Acesso em 13 dez. 2010.

<sup>139</sup> Com frequência realizam-se seminários visando integrar idéias que circulam nas diversas redes de mulheres aos debates parlamentares, como por exemplo ocorreu com o seminário Diálogo Nacional - Beijing +10: Avanços e Desafios, Promovido pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher- CNDM, em 17 de fevereiro de 2005. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=1340-CAMARA-SEDIA-SEMINARIODIALOGO-NACIONALBEIJING+10AVANCOSEDESAFIOS0231&selecao=MAT&materia=22235&programa=41>>. Acesso em 30 nov. 2010 e o Seminário *Mais Mulheres no Poder: uma questão de democracia*, realizado em 2009, pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o apoio da Bancada Feminina no Congresso Nacional e do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres dos Partidos Políticos. Disponível em <[http://www.sepm.gov.br/noticias/pronunciamentos/banco\\_imagem/lancamentodopnpm/seminario\\_questaode\\_democracia/view?searchterm=mais mulheres no poder](http://www.sepm.gov.br/noticias/pronunciamentos/banco_imagem/lancamentodopnpm/seminario_questaode_democracia/view?searchterm=mais%20mulheres%20no%20poder)>. Acesso em 30 nov. 2010.

A Procuradoria Especial da Mulher<sup>140</sup> constitui outra forma de expressão de ação institucional com perspectiva de gênero do Legislativo e sugere que há maior solidez no trato da agenda reivindicatória da mulher por esse Poder. A alteração regimental da Câmara dos Deputados efetivada com a finalidade de instituir órgão com atribuição específica ao tema de gênero mostra abertura para maior incidência da pauta da mulher no parlamento.

Deve-se destacar um ponto crucial relacionado à mulher e à ação institucional no Legislativo: a reforma política. De um modo geral é grande a diferença entre o número de homens e mulheres que ocupam lugar nas esferas de poder, incluídos os cargos eletivos. A baixa representação da mulher na política impacta, negativamente, a consolidação da democracia. Assim, a reforma política se faz urgente para criar instrumentos que assegurem às mulheres condições mais paritárias de disputa aos cargos eletivos e, dessa forma, reduzir as discrepâncias de gênero. Dessa forma, cumprir-se-ia com o art. 7º da Convenção CEDAW que determina aos Estados-Partes implantar mecanismos destinados a reduzir tal disparidade.

A Lei de Cotas, advinda em 1995, compreendida no bojo da evolução legal da reserva de vagas para as mulheres, teve o objetivo de enfrentar a dicotomia existente entre homens e mulheres no campo da representação política<sup>141</sup>. Entretanto, devido a lacunas existentes em

---

<sup>140</sup> A Procuradoria da Mulher decorre do Projeto de Resolução 167/09, que assim dispõe: “Art. 1º : O Título II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17 de 1989, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-A: DA PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER

'Art. 20-A. A Procuradoria Especial da Mulher será constituída de 1 (uma) Procuradora Especial da Mulher e de 3 (três) Procuradoras Adjuntas, designadas pelo Presidente da Câmara, a cada 2 (dois) anos, no início da sessão legislativa.

Parágrafo único. As Procuradoras Adjuntas terão a designação de Primeira, Segunda e Terceira, e nessa ordem substituirão a Procuradora Especial da Mulher em seus impedimentos e colaborarão no cumprimento das atribuições da Procuradoria.'

'Art. 20-B. Compete à Procuradoria Especial da Mulher zelar pela participação mais efetiva das Deputadas nos órgãos e nas atividades da Câmara e ainda:

'Art. 20-C. Toda iniciativa provocada ou implementada pela Procuradoria Especial da Mulher terá ampla divulgação pelo órgão de comunicação da Câmara.'”

Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/procuradoria-da-mulher/legislacao/regimento-interno-1>>. Acesso em 12 dez. 2010.

<sup>141</sup> A Lei 9.100/95 previa, então, a reserva de 20% para a candidatura de mulheres às câmaras municipais. A Lei 9.504, editada em 1997, elevou esse percentual para 25%, nas eleições de 1998, e 30%, a partir das eleições seguintes. Também estendeu a reserva de vagas para os cargos eletivos de nível federal e estadual. Em setembro de 2009 ocorreu a chamada microrreforma eleitoral, introduzida pela Lei n.º 12.034/09, que promoveu algumas modificações no sistema político. Em virtude da atuação da Comissão Tripartite, instituída pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres- SPM para a revisão da Lei n.º 9.504/1997, lei das eleições, bem como da Bancada Feminina no Congresso Nacional e do movimento de mulheres, algumas ações afirmativas puderam ser inseridas na lei eleitoral, não obstante de modo diverso do proposto pelas parlamentares.

Exemplo importante consiste na alteração do § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97 ao determinar que cada partido político ou coligação deverá preencher, do número de vagas resultante das regras previstas para o registro das candidaturas aos cargos proporcionais, o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para cada sexo, ou seja, tornou obrigatório o cumprimento do percentual de 30% de candidaturas femininas apresentadas por partidos ou coligações para os cargos proporcionais. Antes da reforma a legislação apenas exigia a reserva do percentual de vagas. Informações extraídas do endereço eletrônico do CFEMEA. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=1022>>. Acesso em 29 nov. 2010.

seu corpo e à incrustação dos conhecidos fatores de exclusão da mulher das esferas de poder, a referida legislação se mostrou acanhada para transformar essa situação assimétrica, nos termos reclamados por setores do movimento de mulheres. A ausência de punição em caso de inobservância da política de cotas constitui uma das falhas identificadas na referida Lei por autores como Alves<sup>142</sup>. Araújo também realça que há falhas nessa ação afirmativa formulada com o propósito de alterar o quadro desfavorável à posição da mulher no Poder Legislativo:

De fato, a legislação de cotas existente no Brasil é débil e opaca. E tem sido considerada relevante para a compreensão dos fracos resultados. Não há sanções para o não cumprimento dos percentuais, e estes se aplicam a um sistema eleitoral de lista aberta. A ausência de qualquer tipo mandato de posição (obrigatoriedade e sanções) é, provavelmente, um dos aspectos que respondem pela pouca eficácia das cotas.<sup>143</sup>

Ao levantar hipóteses destinadas a responder por que emperram para as mulheres os mecanismos próprios da democracia representativa, a citada autora comenta outros fatores que podem contribuir para a ineficácia das cotas como, por exemplo, sistema eleitoral de listas abertas. Entretanto, afirma que por ser o sistema de cotas processo relativamente recente, “ainda não é possível afirmar de modo categórico quais são efetivamente seus impactos qualitativos”.

Assim, embora se constatem esforços voltados para realizar alterações profundas no âmbito da legislação eleitoral e de práticas nessa área, dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral<sup>144</sup> demonstram que nas eleições de 2010 os candidatos do sexo masculino correspondiam a 75,754%, ao passo que apenas 20,246% dos candidatos aos cargos eletivos eram mulheres. A linha da sub-representação da mulher nas instâncias do Poder Legislativo, como se vê, segue inalterada.

Nesse contexto apesar da reduzida presença da mulher, o Poder legislativo apresenta importantes avanços no campo da construção de direitos para a população feminina e a promoção da igualdade.

<sup>142</sup> BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ALVES, José Eustáquio Diniz; COSTA, Thiago Cortez. *Cotas por Sexo no Brasil: em busca dos determinantes da desigualdade na Representação Política*. 7º Encontro da ABCP. 4 a 7 ago 2010. Eleições e Representação Política.

<sup>143</sup> ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. In: *Revista Brasileira de Ciência Política. Dossiê Gênero e Política*. Brasília: Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, n. 2, jul-dez 2009 (publicação semestral), p. 12. Disponível em <<http://rbcp.unb.br/index.php?page=http://rbcp.unb.br/paginas.php?tipo=expediente>> . Acesso em 9 dez. 2010.

<sup>144</sup> Dados disponíveis em <[http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est\\_candidatura/cargo\\_sexo.html](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html)>. Acesso em 23 nov. 2010.

### 2.2.3 Perspectiva de Gênero e Ação Institucional do Poder Judiciário

Ao defrontar-se com a pauta programática das mulheres no curso do processo de redemocratização do país, o Poder Judiciário mostrou-se atrasado em relação aos outros Poderes. Verifica-se tal posição por circunstâncias anotadas em vários informes realizados oficialmente pelo governo brasileiro e estudos produzidos por setores do movimento de mulheres, como os documentos atinentes à aplicação da CEDAW e da Convenção Belém do Pará. Pode-se então constatar que o diálogo com o Estado não alcançava, satisfatoriamente, o sistema de justiça, em razão de significativas precariedades das instituições nele inseridas, tanto as relacionadas ao aspecto operacional, quanto às questões referentes à ideologia<sup>145</sup> impregnada nessas dinâmicas. Nesse quadro, o Poder Judiciário manifestou-se refratário às transformações exigidas pelo sistema democrático instalado no país, sendo reticente no desenvolvimento de ações dirigidas a promover os direitos da mulher. Na esfera do Poder Judiciário e das instituições afins persistiam barreiras que obstaculizaram o avanço das discussões acerca de gênero e de mudanças radicais necessárias ao curso da nova ordem constitucional. Nessa conjuntura, assinalam Barsted e Hermann:

os mecanismos de socialização, o corporativismo e a ausência de controles externos dão a esse poder, de forma bem mais intensa e ao contrário dos demais (Executivo e Legislativo), a possibilidade de manter-se menos permeável às pressões e mudanças sociais, cristalizando posições muitas vezes já alteradas na vida cotidiana da sociedade. Apegados à “verdade” da lei, sem dúvida um norteador necessário às garantias individuais em um Estado de Direito, os integrantes dessa área de poder mostram-se, entretanto, pouco abertos a repensar seus parâmetros de julgamento em diversos casos.<sup>146</sup>

O conservadorismo do Judiciário remaneceu à primeira transição democrática, segundo estudos realizados por Koerner. Para o autor, esse processo de transição no Judiciário foi “marcado pela continuidade dos quadros políticos e burocráticos, bem como dos modelos

<sup>145</sup> Termo utilizado no seu “significado fraco”, seguindo a delineação do uso do vocábulo proposta por Bobbio. Nessa linha, entende-se ideologia como “um conjunto de idéias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale et al. Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, vol I, p. 583.

<sup>146</sup> HERMANN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar*. Cadernos CEPIA nº 2. Rio de Janeiro: CEPIA, 1995, p. 52.

de administração pública.” Nesse sentido, não houve “o debate nem as pressões políticas que conduzissem a mudanças profundas na forma de organização do Judiciário”. O referido autor prossegue assinalando que, após a Constituição de 88, foram “ampliados os poderes de controle do governo pelo Judiciário e sua independência externa, isto é, sua autonomia decisória em relação aos outros poderes do Estado”. No entanto, destaca que deixou de ser pensado “modelo segundo o qual seriam estabelecidas formas de controle político e social do uso de recursos públicos pelos órgãos administrativos do Judiciário”<sup>147</sup>. Nesse quadro é possível compreender os óbices encontrados por setores do movimento de mulheres ao encaminhar agenda ao referido Poder, marcada por propostas de rompimento com o *status quo*, de enfrentamento da violência contra a mulher e do pleito da igualdade de gênero. Não poderia ser diferente, em razão das características que marcaram a história da institucionalização do Poder Judiciário no país<sup>148</sup> e que se têm revelado arraigadas.

Pereira, ao observar a justiça transicional no Brasil, no Chile e na Argentina e sua relação com o grau de desempenho do Judiciário brasileiro pós o Pacto Político de 88, realça o aspecto simbólico dessa transição democrática. Sustenta que esse Poder e as Forças Armadas “continuaram a funcionar basicamente da mesma maneira como funcionavam sob o regime militar”. Ressalta o citado autor que o Poder Judiciário “continuou, mesmo depois da volta à democracia, como um grupo corporativo altamente isolado e privilegiado”<sup>149</sup>. Tal isolamento, aliado ao conservadorismo renitente, sobressai também à luz da ótica de gênero.

Por longo período, o Poder Judiciário permaneceu aquietado com arquétipos de discriminação da mulher que, reproduzidos em prestação jurisdicional, faziam circular e reforçar a desigualdade de gênero no meio social. Essa dinâmica, fortemente impregnada no mencionado Poder, o teria levado a resistir à incorporação da perspectiva de gênero em suas políticas elaboradas de forma sistemática e contínua, notadamente aquelas relacionadas com a administração judiciária, inobservando, assim, a normativa jurídica da igualdade. Esse Poder, à luz dos direitos da mulher, manteve-se, em grande medida, fora do esquadro constitucional, até a instituição da Lei Maria da Penha<sup>150</sup>. A partir desse marco político-jurídico,

<sup>147</sup> KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma do Judiciário. In: *Novos Estudos*: publicação quadrimestral. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), n. 54, jul 1999, p. 12.

<sup>148</sup> Ver obra: KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na constituição da República Brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política - USP, 1998.

<sup>149</sup> PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina*. Patrícia Queiroz de Carvalho Zimbres (trad). São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 243.

<sup>150</sup> Em 7 de agosto de 2006, como resultado de ação conjunta da sociedade civil e do Estado, foi promulgada a Lei 11.340 – Lei Maria da Penha. Esta lei especial cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar

impulsionado por ativa articulação de mulheres organizadas para a aplicabilidade dessa legislação especial<sup>151</sup>, o Poder Judiciário passa a dar sinais de reconhecimento do paradigma dos direitos humanos das mulheres e de abertura à implementação da agenda de igualdade de gênero no âmbito do sistema de justiça.

Note-se que a Lei Maria da Penha constitui importante mecanismo responsivo destinado às mulheres, não apenas para instaurar procedimentos judiciais adequados à demanda significativa da população feminina, mas também para fomentar políticas e serviços no âmbito do sistema de justiça, em articulação com outras agências do Estado. Importante salientar que a correta aplicação da Lei Maria da Penha, segundo Pasinato, “ exige formulação de políticas públicas de gênero direcionadas à integração entre a polícia, o judiciário e os diferentes serviços nas áreas de segurança, saúde, assistência jurídica, médica, psicológica, entre outras, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência”<sup>152</sup>. Portanto, essa legislação especial gerada no seio do movimento de mulheres veio contribuir fortemente para a abertura do sistema de justiça aos pleitos do referido movimento.

Ao extrair-se um recorte do Poder Judiciário, ampliando o foco no funcionamento da justiça criminal, desponta em cores fortes o seu afeiçoamento aos preconceitos e estereótipos da mulher. Afinal, nessa esfera encontram-se procedimentos que descrevem a face mais cruel da desigualdade entre homens e mulheres, marcada pela violência que extravasa o campo da moral para ingressar na seara do direito criminal, procedimentos que também revelam como se sustentam políticas judiciais inadequadas para enfrentar este grave fenômeno social.

O comportamento do Judiciário quando a vítima é mulher tem sido objeto de relatórios investigativos sobre a qualidade da prestação jurisdicional no Estado Brasileiro.<sup>153</sup> Frutos da

---

contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal e dá outras providências. BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Projeto de Lei nº 4559/2004 - Não-violência contra a Mulher*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/legislacao/projeto\\_lei/expo\\_motivos.htm](http://200.130.7.5/spmu/legislacao/projeto_lei/expo_motivos.htm)>. Acesso em 10 abr. 2009.

<sup>151</sup> As mulheres organizadas, tanto a nível governamental como não-governamental instalaram mecanismos de seguimento da Lei Maria da Penha, como o Observatório Lei Maria da Penha. Essa instância autônoma da sociedade civil é formada por organizações não-governamentais e núcleos universitário em parceria com organizações de defesa dos direitos da mulher. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/observatorio>. Acesso em 10 mai. 2010. Mais recentemente, sob a coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, foi instalado o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, que pretende dar visibilidade e fortalecer as ações do Estado Brasileiro para a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. Disponível em [http://200.130.7.5/spmu/docs/relatorio\\_final\\_OBIG\\_2009.2010.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/relatorio_final_OBIG_2009.2010.pdf) Acesso em 10 mai. 2010.

<sup>152</sup> PASINATO, Wania. Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? In: *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010, p. 221. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6484>. Acesso em 22 jul. 2011.

<sup>153</sup> Dentre os mencionados relatórios podemos citar Criminal Injustice: Violence Against Women in Brazil. In: *Injustiça Criminal X A Violência Contra a Mulher no Brasil an Americas Watch Report*. Human Rights Watch. Disponível em <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports-/BRAZIL910.PDF>>. Acesso em 23 mar. 2009. Também Quando a Vítima é Mulher elaborado por ARDAILLON, Danielle; DEBERT, Guita Grin. *Quando a mulher é vítima*. Brasília: CEDAC, 1987. Ver ainda: PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria;

observação de atores no espaço judicial, de agentes políticos que nele operam e da análise de ementário jurisprudencial, esses relatórios mostram a insuficiente percepção da magnitude da violência praticada contra a mulher. Essa insuficiência ainda é recorrente no Poder Judiciário, já que continua reativo às mudanças introduzidas pela nova legislação destinada a enfrentar e combater a violência doméstica contra a mulher.<sup>154</sup> Esse quadro produz, sistematicamente, inapropriada resposta do Judiciário à significativa parcela da população feminina que dele espera a efetiva tutela dos seus direitos.

Dos referidos trabalhos de pesquisa sobre mulher e Judiciário chama atenção o realizado por Pimentel, Pandjarian e Belloque.<sup>155</sup> Essas pesquisadoras demonstraram que a tese da legítima defesa da honra, utilizada para absolver homens denunciados pela prática de homicídios contra mulheres, ex ou atuais esposas, companheiras, namoradas, traduz como estereótipos da mulher perpassavam as decisões judiciais e reforçavam a posição de inferioridade da mulher na sociedade.<sup>156</sup> Em 1991, julgamento emblemático do Superior Tribunal de Justiça rechaçou a tese da legítima defesa da honra, por voto condutor do Ministro José Cândido de Carvalho Filho, no Recurso Especial 1517<sup>157</sup>. Todavia, na atualidade, ainda se nota resíduo de tal tese em decisões judiciais<sup>158</sup>. Essa tese, ainda presente

---

SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. Estupro: Crime ou Cortesia? *Estupro: direitos humanos, gênero e justiça*. Disponível em <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/silviausp.html>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>154</sup> Para outras informações ver in: GOMES, Márcia Queiroz de Carvalho et al; *Relatório Preliminar de Pesquisa. Projeto: Construção e Implementação do Observatório da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha*. Salvador, 2009. Disponível em <[http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/relatoriofinal.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatoriofinal.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2010.

<sup>155</sup> A referida pesquisa analisa acórdãos provenientes de diversos Tribunais de Justiça do país, nos quais a tese da legítima defesa da honra foi invocada para justificar o assassinato de mulheres, absolvendo os homens agressores. Essa tese se valia de argumentos que permitiam ao homem/agressor, através de sua conduta, defender a honra conjugal, ou a do macho ferido, “maculada” pela mulher, sobretudo nos casos que envolviam adultério ou que simplesmente versavam sobre rompimento da relação afetiva. Ver in: PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria; BELLOQUE, Juliana. *Legítima Defesa da Honra: Ilegítima impunidade de assassinos. Um estudo crítico da legislação e jurisprudência na América Latina*. Disponível em <<http://www.ifch.unicamp.br/pagu/sites/www.ifch.unicamp.br/pagu/files/colenc.04.a04.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>156</sup> O movimento de mulheres, impulsionado pelos constantes crimes passionais que vinham ocorrendo na década de 80, criou o slogan “quem ama não mata”. Debates, passeatas, seminários e publicações se multiplicaram naquela época, com a finalidade de evidenciar o disparate do acolhimento da tese da legítima defesa da honra.

<sup>157</sup> STJ – Recurso Especial 1517 – Sexta Turma- Rel. Min. José Cândido de Carvalho Filho – j. 11.03.1991 – publicado 15.04.1991. Disponível em <http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe-.asp?num-reg=198900121600&pv=000000000000>. Acesso em 09 mar. 2009.

<sup>158</sup> No acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro referente a julgamento de Embargos Infringentes, realizado em 16.02.2006 contém votos que abordam a tese de legítima defesa da honra. O voto majoritário não a acolheu, salientando que “a traição não autoriza o homicídio. Tampouco ofensas verbais contra a honra”. No entanto, cabe alinhar os argumentos do voto vencido que acatava a referida tese: “[...] com efeito, como bem destacado no voto vencido, a decisão dos jurados encontra respaldo nas provas orais existentes nos autos. Em autodefesa, o réu narra que foi humilhado pela vítima, afirmando esta que o réu era “um corno, um chifrudo, um viado e que se tivesse pena dela era para servir de mulher para o amante dela” (sic), fls. 94.

na arena jurídica, como evidenciam alguns julgados, representa o lado mais dramático de uma realidade judicial que zombava e ainda zomba da mulher.

Assim, ao serem considerados inúmeros estudos acadêmicos e observações da prática forense pode-se concluir que a esfera criminal torna-se emblemática do papel desempenhado pelo Judiciário na manutenção do *status quo* da mulher, aquele onde a posição da condição feminina na sociedade é subjugada à ordem patriarcal. Saffioti ressalta:

Estrutura de dominação não se transforma meramente através da legislação. Esta é importante, na medida que permite a qualquer cidadão prejudicado pelas práticas discriminatórias recorrer à justiça. Todavia, enquanto perdurarem discriminações legitimadas pela ideologia dominante, especialmente contra as mulheres, os próprios agentes da justiça tenderão a interpretar as ocorrências que devem julgar à luz do sistema de idéias justificador do presente estado de coisas.<sup>159</sup>

Alguns esforços têm sido implementados por parte de setores do movimento de mulheres. Estes, articulados<sup>160</sup>, buscam dar maior visibilidade às questões complexas que compõem o quadro desfavorável à mulher na esfera do Judiciário. E, dessa forma algumas estratégias são renovadas para se estabelecer maior entendimento com esse Poder. Ações educativas e campanhas de conscientização dos direitos da mulher têm sido endereçadas aos operadores do direito no campo governamental e também a setores organizados da sociedade civil. A título de ilustração de atividade voltada para operadores do direito, destaca-se a desenvolvida pela CEPIA<sup>161</sup>, - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação -, em 1999-2000, denominada “Campanha pela Aplicabilidade dos Direitos Humanos das Mulheres”<sup>162</sup>. Tal atividade, dirigida a magistrados, promotores e procuradores de justiça e defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro, teve como objetivo suscitar junto aos participantes maior interesse sobre o funcionamento das Cortes de Justiça supranacional e estimular a aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos no contexto da atividade realizada no sistema de justiça. Todavia, pesquisa iniciada em 2004, pelo grupo “Direitos

<sup>159</sup> SAFFIOTI, Heleieth. *O poder do macho*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1987, p. 16.

<sup>160</sup> O trabalho realizado pela Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB ilustra incidência dessa natureza junto aos Poderes da República.

<sup>161</sup> Organização não - governamental instalada na cidade do Rio de Janeiro, voltada para a execução de projetos que contribuam para a ampliação e efetividade dos direitos humanos da mulher. Disponível em <<http://www.cepia.org.br/default.asp>>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>162</sup> A respeito da Campanha, ver: DHNET. Campanha pela aplicabilidade dos direitos humanos. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/globalizacao\\_dh/decadas.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/globalizacao_dh/decadas.html)>. Acesso em 18 dez. 2010.

Humanos Poder Judiciário e Sociedade”<sup>163</sup> aponta que os magistrados consultados em sua grande maioria, desconhecem a arquitetura institucional criada para a proteção e promoção dos direitos humanos nos sistemas ONU e OEA.<sup>164</sup> Chama também atenção para o fato que o desconhecimento de tais sistemas por parte dos referidos atores apresenta-se como um importante obstáculo à plena efetivação dos direitos desta natureza. E ainda realça que 73% dos magistrados participantes desse levantamento nunca fizeram uso dos instrumentos internacionais de alcance específico, elaborados com o propósito de enfrentar violações a direitos humanos de grupos considerados em situação de vulnerabilidade, em razão de perdas históricas de direitos. Ou seja, “esse resultado pode ser interpretado como óbice para a real efetivação dos direitos fundamentais e, também, como barreira para a consagração efetiva da isonomia entre homem e mulher”.<sup>165</sup>

Quanto às atividades elaboradas para despertar consciência crítica sobre o papel da mulher na sociedade e o status jurídico que lhe corresponde, sobressai a importante experiência de educação popular denominada “Promotoras Legais Populares” articulada por THEMIS<sup>166</sup> e, mais tarde, difundida para grande parte dos Estados brasileiros. Esse curso de capacitação legal, como anota Fernandes, busca difundir o conhecimento sobre os direitos, por meio de uma perspectiva de direitos humanos. Ressalta a autora que tal prática tem contribuído para solidificar a democracia, empoderando mulheres para atuarem na defesa e na exigência por efetivação dos direitos<sup>167</sup>.

O conjunto de documentos levantados por setores do movimento de mulheres, emblemáticos da situação de desvalia da mulher no âmbito do sistema judicial, constituiu ponto de partida para consolidar junto ao movimento feminista a determinação de privilegiar a elaboração de ações para imprimir as mudanças necessárias no referido sistema. O objetivo maior do conjunto dessas ações buscava transformar a visão do operador do direito, a cultura

<sup>163</sup> O grupo de pesquisa DHPJS é integrado por professores, pós-graduandos e graduandos da FGV Direito Rio, UERJ, UFRJ e PUC-Rio. A pesquisa em tela, cadastrada no diretório de grupos de pesquisa do CNPq, foi contemplada com o financiamento institucional da FAPERJ.

<sup>164</sup> Ver em: CUNHA, José Ricardo et al. Direitos Humanos Globais e Poder Judiciário: uma investigação empírica sobre o conhecimento e a aplicação das normas dos sistemas ONU e OEA no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – análise da primeira instância. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Direitos Humanos Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 48.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>166</sup> THEMIS - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, ONG fundada em 1993, com experiência em direitos humanos das mulheres, acesso à justiça e superação de desigualdades. Disponível em <<http://www.themis.org.br>>. Acesso em 14 dez. 2010.

<sup>167</sup> FERNANDES, Fernanda Castro. *Quando o Direito encontra a rua: O curso de Formação de Promotoras Legais Populares*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2009, p. 148.

jurídica ainda conservadora, e instituir ação institucional com perspectiva de gênero no interior do sistema de justiça. Atividades realizadas nesse sentido por organizações governamentais e não-governamentais de mulheres, no entanto, têm se mostrado acanhadas para produzirem as transformações profundas almejadas. Persistem os entraves à mudança, destacando-se, dentre outros, os seguintes: pouca compreensão da questão de gênero e da necessidade de habilitar, sistemática e permanentemente, os agentes públicos para enfrentarem conflitos dessa natureza; escassa aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos das mulheres nas decisões judiciais, embora estes tenham sido incorporados ao direito interno, claramente, a partir da Reforma do Judiciário; insuficiente observância ao pleito de organizações de mulheres por uma prestação jurisdicional ajustada à especificidade da condição feminina; dificuldade de atuar em rede, de forma interdisciplinar, com outros serviços de atenção à mulher; lacuna no orçamento dos órgãos integrantes do sistema de justiça para investimentos pautados por gênero; gestão desatenta com as necessidades específicas ao atendimento à mulher.

Este é um breve apanhado das dificuldades históricas que marcam a relação do Poder Judiciário e grande parte do movimento de mulheres brasileiro. No entanto, a Reforma da Justiça em curso e o advento da Lei Maria da Penha vêm contribuindo para mudanças relevantes nas atividades realizadas pelo referido Poder e instituições afins. Tais mudanças geram expectativas quanto à concretude dos direitos da mulher. É possível, então, levantar algumas perguntas: Se no campo do Executivo e do Legislativo agitam-se políticas em favor dos direitos da mulher, como se posiciona neste quadro o Poder Judiciário? Coopera, sob o enfoque democrático e responsivo, em equilíbrio, com os referidos Poderes? Qual a contribuição do Conselho Nacional de Justiça para o desenvolvimento de política judiciária com a perspectiva de gênero?

### 3 A REFORMA DA JUSTIÇA E GÊNERO: O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Reforma da Justiça apresenta longo percurso. Tanto no período marcado pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte, quanto após a promulgação da Constituição de 88, foram debatidos vários projetos que visavam mudanças estruturais nas instituições integrantes do sistema de justiça. Porém, poucos tiveram êxito.<sup>168</sup> O andamento do projeto da Reforma seguiu a mesma cadência da abertura política ocorrida no período militar: ambas se deram de forma lenta, gradual e restrita. Foram necessários doze longos anos de tramitação do mencionado projeto no Congresso Nacional, com idas e vindas, para a implantação da Reforma.<sup>169</sup> A morosidade desse processo legislativo espelha a complexidade do Judiciário e realça suas características intrínsecas: Poder hermético, ambíguo e refratário a mudanças.<sup>170</sup> Características essas que deixariam transparecer a simetria existente entre a estrutura e lógica operativa do Judiciário com a das Forças Armadas<sup>171</sup>. Relação que, em certa medida, explicaria a sua complexidade e os óbices a transformações institucionais profundas sob o paradigma dos direitos humanos.

Não se ignora que a Reforma da Justiça foi desenhada no marco das políticas neoliberais para ajuste das economias periféricas no mercado globalizado<sup>172</sup>. Uma vez

<sup>168</sup> Nesse sentido ver FALCÃO, Joaquim. Estratégias para a Reforma do Judiciário. Disponível em: [http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/Estrategias\\_para\\_a\\_Reforma\\_do\\_Judiciario\\_-\\_Livro\\_Sergio\\_Renault.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/c/cf/Estrategias_para_a_Reforma_do_Judiciario_-_Livro_Sergio_Renault.pdf). Acesso em 12 dez. 2010.

<sup>169</sup> Sobre o histórico legislativo da Reforma da Justiça ver o apanhado feito por SANTOS, André Gambier. *Sistema de Justiça no Brasil: Problemas de Equidade e Efetividade* (texto para discussão |1328, fev. 2008). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 28-30. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1328.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1328.pdf). Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>170</sup> Afirma Koerner, o conservadorismo do Judiciário permaneceu durante a transição democrática. Para o autor, esse processo foi “marcado pela continuidade dos quadros políticos e burocráticos, bem como dos modelos de administração pública”. KOERNER, Andrei. *O debate sobre a reforma do Judiciário*. In: Novos Estudos: publicação quadrimestral. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), n. 54, jul 1999, p. 12-13.

<sup>171</sup> Tanto O'Donnell quanto Pereira realçam o alinhamento autoritário do Judiciário com as Forças Armadas, mais evidente no período da ditadura e renitente às transformações mais profundas evocadas durante o processo brasileiro de transição democrática em curso. PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina*. Patrícia Queiroz de Carvalho Zimbres (trad). São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 239-252. Ver também o assinalado por O'DONNELL: “*En este aspecto Brasil constituye una excepción interesante. Como sucedió en la Argentina, Chile, Perú, Grecia e todos los casos recientes de otros lugares, no se emprendió en Brasil un intento serio por crear instituciones netamente autoritarias. Más bien, los generales que gobernaron el país desde 1964 tuvieron el buen tino de hacerlo en gran medida deformando, más que desintegrando, las instituciones fundamentales de la democracia política*”. Opt. cit. p. 53.

<sup>172</sup> “O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma” (1996) e “Judiciário e Economia” (2005) constituem documentos emblemáticos do que Fragale chama de colonização do sistema de justiça pela economia e a política. FRAGALE FILHO, Roberto. Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In:

instalada, a Reforma trouxe um leque de diferentes ações apoiadas em distintas vertentes.<sup>173</sup> Para fins analíticos, é possível dividir este leque em duas grandes tendências. A primeira concentra viés econômico, preocupa-se com a celeridade e a eficiência da gestão judiciária e a incerteza jurisdicional<sup>174</sup>. Encontra-se, portanto, voltada a oferecer maior previsibilidade jurídica para o mercado e investidores. Nessa linha, Fragale Filho chama atenção para uma ordem economicista que redefine a atividade jurisdicional e lhe impõe uma nova e importante dimensão quantitativa, na qual os números surgem como um fetiche e pautam a agenda do magistrado.<sup>175</sup> A segunda tendência, observada na Reforma, possui orientação claramente democratizante e dirige-se a potencializar o acesso à justiça<sup>176</sup>. Questiona-se a possibilidade de combinação dessas duas tendências prevalentes. Haveria, então, como adequar preocupação voltada para a atividade meio, para a simplicidade, a celeridade e a economicidade do processo judicial, com preocupação dirigida à atividade fim, com a tutela e efetividade dos direitos humanos? Expandir a capacidade institucional das organizações do sistema de justiça com a finalidade de criar estrutura de suporte adequada à mobilização jurídica para concretizar direitos? A acepção e molde concebidos para a Defensoria Pública no curso da Reforma da Justiça<sup>177</sup> sinalizam, entretanto, para possibilidades inovadoras na

---

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de (Orgs). *Estudos Constitucionais*. São Paulo: Renovar, 2007, p. 371.

<sup>173</sup> Afirma Santos, que a Reforma da Justiça “emerge de um conjunto de propósitos diferenciados, que vão desde a contribuição para um judiciário mais acessível, garantindo, por exemplo, a autonomia das defensorias públicas e constitucionalizando a justiça itinerante, até a colaboração para a celeridade e descongestionamento dos processos nos tribunais superiores com medidas como a súmula vinculante e o efeito vinculante”. Opt. cit. p. 24-25.

<sup>174</sup> Falcão questiona a incerteza jurisdicional de viés anti-credor, nos termos defendidos por Pêrsio Arida, Edmar Bacha e Andrea Lara-Resende, ou seja, como principal determinante da elevada taxa de juros de curto prazo vigente no país e da inexistência de mercado de crédito de longo prazo. O referido autor problematiza não apenas essa questão, mas também a de que o Judiciário estaria em última instância utilizando o seu poder decisório para uma finalidade política, em detrimento da prometida, devida e esperada obediência ao direito. FALCAO, Joaquim. *Evolução, Reforma e Aperfeiçoamento da Justiça*, p. 34. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br>. Acesso em 10dez. 2010.

<sup>175</sup> Fragale Filho observa a gênese da reforma, o contexto político, os atores envolvidos e os múltiplos aspectos das transformações em andamento na Justiça. Assinala o fetiche pelo número no âmbito da atividade judicial nos dias de hoje. Ver em FRAGALE FILHO, Roberto. Opt cit. p. 363. Na mesma linha SPODE, Guinther. A justiça na américa latina e os objetivos da flam. *Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça*, ano 7, n. 13, 1º sem 2004, p. 77.

<sup>176</sup> A expansão da capacidade institucional da Defensoria Pública e os instrumentos de representação funcional, como as ações corretivas, vêm ampliar o acesso a justiça e constituem vetores democratizantes da Reforma da Justiça no Brasil. Outra medida importante inserida no ordenamento jurídico pela EC- 45/2004 é a previsão da federalização dos crimes contra direitos humanos: Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

<sup>177</sup> Dentre os mecanismos e instrumentos realçados pela Lei Complementar 132/2009, que alterou substancialmente a Lei Orgânica da Defensoria Pública, destacam-se: promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; representar aos sistemas internacionais de

institucionalidade de direitos, como ilustra a prática de gestão aberta à participação popular realizada na Defensoria Pública do Estado de São Paulo<sup>178</sup>.

Mesclam-se, então, no bojo da Reforma, mais nitidamente, dois conjuntos diferenciados de medidas. Dessas emergem as dicotomias contidas na gênese da Reforma. Por vezes, as medidas com foco na administração da justiça, desapegadas de eficiência ética<sup>179</sup>, se chocam com aquelas orientadas a assegurar direitos, provocando perplexidade entre operadores de justiça que questionam os horizontes da Reforma. Nota-se, assim, o intuito de muitos em reforçar a vertente da reforma que busca estabelecer práticas de maior teor democrático<sup>180</sup>. A crítica de que a Reforma se instituiu a reboque de uma agenda construída por organizações de cooperação internacional em política monetária, como Banco Mundial - no Brasil tal agenda teria sido encampada pelo Banco Central<sup>181</sup> - não exclui, no entanto, a necessidade de se buscar soluções capazes de estabelecer o elo viável entre as duas vertentes da Reforma. Dessa forma, desenvolver-se-iam ações orientadas por política judicial integradora, aberta à participação popular e sob o paradigma dos direitos humanos. Tarefa que demanda abordagem interdisciplinar, exige maior conhecimento e discussão de questões atinentes à política judicial por organizações e movimentos sociais, destacando-se ainda a importância de os partidos políticos também acolherem tal tarefa de forma sistemática, orgânica e permanente. Há inquietação e desafio, nesse sentido, circulando tanto em rodas jurídicas como no meio acadêmico e podem ser percebidos, por exemplo, pela leitura do editorial “Crise do Poder Judiciário” divulgado pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

---

proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. Outro aspecto também relevante diz respeito aos objetivos da Defensoria Pública: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

<sup>178</sup> Verifica-se tal assertiva, por exemplo, pelas seguintes práticas institucionais: (i) ciclos de conferências públicas; (ii) ouvidoria externa e (iii) momento aberto.

<sup>179</sup> Para Cunha (2009), eficiência ética, no âmbito do sistema de justiça, relaciona-se à elaboração de trabalho orientado ao outro, ao usuário e à usuária dos serviços públicos oferecidos pelo referido sistema, o outro identificado e reconhecido na sua especificidade, na sua particularidade social e condição peculiar de sujeito de direitos. Em contraposição, o autor aponta a eficiência burocrática, que consiste no exercício da função voltado para atender de forma prevalente os interesses da administração da justiça. CUNHA, José Ricardo. *Os Desafios do Sistema de Justiça para a Inclusão dos Indivíduos e Grupos em Condição de Vulnerabilidade*. (Palestra proferida na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ). Dezembro, 2009. Impresso.

<sup>180</sup> A busca da celeridade, meta muitas vezes atingida por meio de mecanismos questionáveis, como o uso ampliado de decisões monocráticas na esfera criminal no segundo grau de jurisdição, têm gerado controvérsias e inconformismo, por exemplo, junto a Defensoras (es) Públicas(os) atuantes em Câmaras Criminais no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>181</sup> Ver nota 175.

– IBCCRIM.<sup>182</sup> Esse instituto, ao associar a Reforma a um exercício gerencial e asséptico, questiona se, além de uma justiça de administração, pode-se esperar algo mais. Portanto, faz-se necessário apostar, construir e aprofundar novas possibilidades para o avanço da Reforma. Assim, com maior protagonismo de novos atores na condução da agenda da Reforma e o aprofundamento no conteúdo de suas propostas, para ajustá-las a programas de ação correspondentes aos tratados internacionais de direitos humanos, bem como às recomendações de Comitês de monitoramento e avaliação a eles pertinentes, seria desenvolvida marcha em direção a um modelo de sistema de justiça mais aberto e democrático<sup>183</sup>.

Note-se que houve (e ainda há) uma conjugação de esforços políticos para viabilizar a Reforma do Poder Judiciário. Todavia, ela somente ganhou corpo quando os Poderes da República convergiram para superar as questões políticas que dificultavam o andamento das soluções destinadas a equipar o sistema de justiça com novos mecanismos e instrumentos. Tal convergência resultou na formação dos Pactos Republicanos<sup>184</sup>. Por esses instrumentos, desde a EC 45/2005, gradativamente, significativas mudanças, contínuas e sistemáticas, estão em curso no país, alterando os cenários político e jurídico-institucional. O ordenamento jurídico, em especial a esfera processual, também vem recebendo modificações

<sup>182</sup> O referido editorial articula razões que demonstram equívocos e a própria insuficiência da Reforma em curso, assim concluindo: “Cabe, então, perguntar se reformar o Poder Judiciário é o simples exercício gerencial e asséptico com que se tem enfrentado o problema, ou se, além de uma justiça de administração, pode-se esperar algo mais.” *Boletim*, nº 217, dez. 2010.

<sup>183</sup> Em 2011 foi instalado na cidade do Rio de Janeiro o Fórum Justiça - espaço aberto a movimentos sociais, organizações da sociedade civil, setores acadêmicos, estudantes, agentes estatais e todos e todas interessados em discutir a justiça como serviço público e, nesse sentido, a importância de se construir coletivamente uma política judicial integradora para o sistema de justiça, que compreenda ações voltadas para o reconhecimento de identidades e a redistribuição de riquezas, com participação popular, priorizando-se a utilização de mecanismos de democracia direta. Este Fórum, organizado por um grupo de Defensoras(es) Públicas(os) do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com integrantes do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade – DHPJS, vinculado a faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ dá continuidade ao seminário ocorrido no Rio de Janeiro em 2009 sobre as “100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”.

<sup>184</sup> Nesse período da Reforma foram formados dois Pactos. O I Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano dispõe sobre o seguinte: 1. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 2. Defensoria Pública e Acesso à Justiça; 3. Juizados Especiais e Justiça Itinerante; 4. Execução Fiscal; 5. Precatórios; 6. Graves violações contra os Direitos Humanos; 7. Informatização; 8. Produção de dados e indicadores estatísticos; 9. Coerência entre a atuação administrativa e as orientações; 10. Jurisprudências já pacificadas; 11. Incentivo à aplicação das penas alternativas. No II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, encontram-se elencados os seguintes objetivos: 1. Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados; 2. Aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos; 3. Aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana. Disponível em: BRASIL. Pacto Republicano. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em 6 dez. 2010.

destinadas a produzir uma justiça mais exata, transparente, célere e equipada para corresponder às demandas de uma sociedade complexa. A aprovação de leis destinadas a tornar o Judiciário mais ágil tem sobressaído dentre as medidas idealizadas. Percebeu-se como prioridade da Reforma, em um primeiro momento, dar curso a projetos de leis que visavam simplificar a tramitação do processo judicial, bem como racionalizar a sistemática de recursos e criar mecanismos impeditivos do uso da máquina judiciária para fins protelatórios. Por outro lado, as partes pactuadas firmaram também obrigações relacionadas à democratização do acesso à justiça e medidas para conferir maior efetividade aos direitos humanos. Falta, no entanto, intensificar esforços para identificar dinâmicas que agreguem o ponto de vista de organizações e movimentos sociais, a partir de releituras dessas questões já pactuadas e, então, realizar se for o caso, ajustes e inserir novas propostas objetivando acelerar as transformações pretendidas para a democratização do sistema de justiça.

Apesar da escassez de estudos sobre gestão judicial e a urgência de se superar esse déficit de conhecimento em área fundamental para o alcance dos objetivos da República, poucas pesquisas empíricas foram feitas como etapa preliminar às mudanças anunciadas pela Reforma<sup>185</sup>. É necessário registrar, no entanto, o preparo de diversos diagnósticos temáticos, muitos deles impulsionados pela Secretaria da Reforma do Poder Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça.<sup>186</sup>

Note-se assim, que grande parte dos projetos legislativos iniciados pela Reforma resultou de contribuição proveniente de integrantes de carreiras jurídicas, como associações de magistrados, advogados, além de institutos especializados em direito, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual<sup>187</sup>. Pode-se então verificar por tais contribuições relevante incidência de atores do próprio sistema de justiça na formulação do desenho institucional da Reforma.

Também se mostraram insuficientes, no período que precedeu a Reforma, os diálogos desenvolvidos na esfera pública a respeito das inovações pretendidas para o sistema

---

<sup>185</sup> NOGUEIRA, José Marcelo Maia; PACHECO, Regina Silvia. *A Gestão do Poder Judiciário nos Estudos de Administração Pública*. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000091.pdf>. Acesso em 22 ago. 2011.

<sup>186</sup> No âmbito da modernização do sistema judicial, alguns diagnósticos foram publicados pela Secretaria da Reforma do Sistema Judiciário, dentre eles o Primeiro Diagnóstico do Poder Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública. Estas publicações contribuíram para difundir informações à sociedade, proporcionando conhecimento de dados referentes às atividades desempenhadas pelas instituições que compõem o setor justiça. BRASIL. Ministério da Justiça. Reforma do Judiciário. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBB93AF25PTBRNN.htm>. Acesso em 16 de dezembro de 2010.

<sup>187</sup> Informações extraídas da Revista “Reforma Infraconstitucional do Judiciário”, publicação do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?View=597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0>. Acesso em 11 dez. 2010.

de justiça, bem como a publicidade sobre essa questão. Tais insuficiências limitaram esse debate e deixaram pouco clara a correlação de forças que movimentava (e ainda movimenta) iniciativas para transformações institucionais no âmbito do referido sistema.

Ao início, portanto, a Reforma era quase despercebida por organizações e movimentos sociais, até mesmo pelos partidos políticos. Todavia, por dinâmicas próprias da política, tais atores começam a se interessar pela Reforma e passam, então, a examiná-la e questioná-la.<sup>188</sup> Renovam-se, assim, pleitos para romper com o isolamento do sistema de justiça e assegurar maior participação cidadã nessa pauta. Participação que poderia constituir reforço para se estabelecer o elo possível entre as duas vertentes identificadas no bojo das medidas inovadoras trazidas pela Reforma da Justiça. Neste sentido, Santos assevera que “a democratização da administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política”, e, portanto, deve ocorrer “o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça”.<sup>189</sup> Dessa forma seria possível inaugurar política judicial assentada nos princípios regentes da ordem democrática constitucional de 88, política que se oriente pela estrutura normativa do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e que sirva de moldura para o sistema de justiça no território nacional.

Assim, no lugar de uma administração da justiça pulverizada e descoordenada<sup>190</sup>, realidade anterior à Reforma, surgiria um novo quadro institucional que, respeitando o princípio constitucional da autonomia administrativa e financeira dos tribunais e a pluralidade que lhes é própria, inauguraria uma unicidade normativa para o Judiciário, fundamental para o planejamento, controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas de justiça<sup>191</sup>. Dessa forma, faz-se necessário e urgente imprimir medidas e procedimentos necessários à integração entre os Tribunais de Justiça do país. Desse modo, seria então possível obter-se um panorama nacional da política judicial brasileira, visão imprescindível para diagnóstico e planejamento do sistema de justiça e análise de metas relacionadas aos princípios, fundamentos, objetivos e finalidade da República Brasileira.

Nesse novo quadro institucional posto pela Reforma da Justiça para o Judiciário, todavia, ainda falta estabelecer os meios – canais de comunicação –, para o necessário diálogo

<sup>188</sup> Nesse sentido ver o Caderno Direitos Humanos, Justiça e Participação Social, Nº 1, Ano 1, julho de 2010, organizado pela ONG Terra de Direitos.

<sup>189</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, cit., p. 177.

<sup>190</sup> BOTTINI, Pierpaolo. *Modernização da gestão do Poder Judiciário*. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Administração da Justiça – Planejamento Estratégico 2009: módulo 6). Disponível em: [http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg\\_PIERPAOLO.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_PIERPAOLO.pdf). Acesso em 18 dez 2010.

<sup>191</sup> Ver FALCÃO, Joaquim. *O Múltiplo Judiciário*. In SADEK, Maria Tereza. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 117.

sistemático e permanente com movimentos e organizações da sociedade civil, visando o acesso substantivo à justiça de grupos e pessoas em condição de vulnerabilidade<sup>192</sup>. Dessa forma, seria então garantido espaço para agregar o ponto de vista desses segmentos da população às ações institucionais do sistema de justiça, potencializando a justiça como serviço público, e assim, imprimindo ao referido sistema maior densidade democrática<sup>193</sup>.

Após tomar corpo e provocar inquietações, a Reforma, com suas controvérsias, tem estimulado atores políticos e sociais, corroborados por reflexões advindas de setores da academia, a se inserirem nesse processo de institucionalização de direitos no sistema de justiça. Dessa maneira buscar-se-ia ressignificar o conteúdo da Reforma. Este processo de ressignificação poderia ser verificado, por exemplo, pelo alcance que se busca emprestar à visão da justiça como serviço público. Nesse sentido, importante, então, analisar se as medidas e as ações desenvolvidas no contexto da Reforma têm considerado as necessidades individuais e coletivas de homens e mulheres presentes em pleitos que foram transpostos para o rol de direitos conquistados. Daí, para a Reforma atender a essa exigência democrática, torna-se imprescindível a participação - e abordar as necessidades - de todos os segmentos da sociedade. Processo que resulta, inequivocamente, em agregar a perspectiva de gênero na construção de política judicial<sup>194</sup>.

Ao considerar a justiça serviço público, inaugurou-se um novo espaço de articulação política para o sistema de justiça. Sob essa perspectiva, tanto o usuário quanto as demandas estão a indicar que as estruturas e cultura do referido sistema devem ser transformadas para introduzir novos elementos e práticas informadoras de uma política judicial integradora, que agregue pontos de vista de grupos sociais e reforce os provenientes

<sup>192</sup> Nesse sentido o sistema de justiça tem emitido sinais, como sugere o documento *As 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*, bem como os esforços dispendidos para sua aplicabilidade. Ver VESTENA, Carolina. *Relatório Geral Seminário: Análise das 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: o acesso à justiça de pessoas em condições de vulnerabilidade*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/151/ISO-8859->. Acesso em 12 de dezembro de 2010.

<sup>193</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007, p. 74.

<sup>194</sup> O acesso à justiça, como direito humano fundamental, exige do Estado organização de políticas e serviços adequados às necessidades ostentadas por indivíduos e grupos, considerados nas suas particularidades, assegurando-lhes o exercício eficaz desse direito. De acordo com documento preparado por *United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW)* para apresentar a ferramenta *Gender and SSR Toolkit: Justice Reform and Gender: Tool 4 (UN)*, é fundamental que as reformas da justiça abarquem medidas de atenção ao pleito específico de diferentes grupos sociais. Destaca ainda o referido documento que a integração da perspectiva de gênero nas reformas da justiça é uma estratégia essencial neste esforço. Se o sistema de justiça visa ter credibilidade e legitimidade aos olhos da comunidade deve, para tanto, adotar formas de participação popular para a construção de suas políticas. *UN-INSTRAW. Justice Reform and Gender*. 2008. Disponível em: [http://www.peacewomen.org/portal\\_resources\\_resource.php?id=1276](http://www.peacewomen.org/portal_resources_resource.php?id=1276). Acesso em 31 jul. 2011.

daqueles que ostentam perdas históricas de direitos, como organizações e movimentos sociais de mulheres. Exige-se, portanto, do referido sistema atuação democrática, marcada pela cooperação intra e interinstitucional nos diferentes níveis dos Poderes da República. Dessa articulação também fazem parte entidades da sociedade civil, uma vez que é esperado espaço para participação e o devido controle social das políticas e atividades judiciais.

A tese sustentada por Fleury, a respeito da construção da democracia na região latino-americana, introduz a “reivindicação cidadã como um direito de quinta geração — para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos —, correspondendo à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial das políticas sociais”.<sup>195</sup> Nessa linha, a administração da justiça como serviço público não constituiria exceção. A política de gestão democrática para o sistema de justiça deveria então contemplar, por meio da combinação de mecanismos diversos<sup>196</sup>, o reconhecimento e a participação dos diferentes atores sociais, cujo protagonismo encontra-se em expansão por conquistas asseguradas na Constituição de 88. Esse processo de expansão faz parte de uma trajetória de embates políticos que vêm se aprofundando no percurso da segunda fase da transição democrática no país, relacionado à institucionalização de políticas de redistribuição e de reconhecimento<sup>197</sup>. Dentre esses embates estão presentes os que se desenvolvem em torno dos direitos da mulher. Assim, por meio do referido processo, seria então consolidada a cidadania expandida, em virtude da multiplicação de direitos por especificação<sup>198</sup>.

Em relação à política de gênero, verifica-se que transformar o sistema de justiça implicaria desenvolver uma multiplicidade de ações inovadoras, muito além de alterações no plano jurídico-formal, como retirar entulho discriminatório contra a mulher de dispositivos legais e criar legislação especial para as mulheres. Embora se reconheça a importância de tais medidas, é preciso evitar a predominância do caráter meramente simbólico de iniciativas dessa natureza. Faz-se necessário mais: orientar o funcionamento do referido sistema segundo

<sup>195</sup> FLEURY, Sônia. Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação. Disponível em <http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf>. Acesso em 11 jan. 2011.

<sup>196</sup> Chama atenção e ilustra essa possibilidade de gestão democrática no sistema de justiça, a experiência verificada na administração da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A referida instituição abriu espaço para a participação popular. Verifica-se tal assertiva, por exemplo, pelas seguintes práticas institucionais: (i) ciclos de conferências públicas; (ii) ouvidoria externa e (iii) momento aberto.

<sup>197</sup> Alinho-me ao pensamento de Nancy Fraser. Ela chama atenção para a importância do reconhecimento do papel social de cada um, da condição de cada indivíduo, visando superar a subordinação e fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros, efetivamente, como igual. Propõe novo arranjo social, com a consideração da política de redistribuição integrada à do reconhecimento. Significa tratar as reivindicações por reconhecimento como reivindicações por justiça dentro de uma noção ampla de justiça. V. FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>. Acesso em 11 jan. 2011.

<sup>198</sup> Ver BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004, p. 64.

o instrumental normativo dos direitos humanos das mulheres e os planos de ação a eles correspondentes, tanto os consensuados em foros internacionais<sup>199</sup> quanto os pactuados no âmbito interno<sup>200</sup>. Caberia, para tanto, afora estabelecer procedimentos e mecanismos concernentes à realização desses direitos, assegurar a transversalidade de gênero nas políticas e planos de ação institucionais, assentando estruturas administrativas em conformidade com os referidos direitos no âmbito do sistema de justiça, criando serviços públicos adequados às necessidades das mulheres. A ruptura do status quo da mulher pela institucionalização dos novos direitos e a efetividade do modelo constitucional exige mudanças radicais nas estruturas e na organização das instituições que integram o sistema de justiça.

### 3.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A esperada democratização do sistema de justiça deveria provocar transformações institucionais profundas, como abertura de espaço para a construção de política judicial cooperativa, responsiva e integradora, agregando a participação cidadã como princípio estruturante da Administração Pública. A independência dos Poderes no exercício de suas funções típicas, garantida por alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira, não os excluem de atentar para uma posição comum a todos: cooperação entre suas funções estatais. Tal cooperação funcional, ao consolidar o equilíbrio entre os Poderes, favoreceria a circularidade democrática de políticas públicas, propiciando elevar a realização de ações prestativas do Estado destinadas a concretizar direitos formalmente assegurados. Para maior dinâmica e eficácia desse processo tornar-se-ia fundamental identificar e aperfeiçoar mecanismos de controle e participação social para o sistema de justiça. Tal participação poderia ocorrer por diferentes mecanismos da democracia funcional, como ouvidorias externas, audiências públicas, conferências e outras inovações institucionais. A maior ingerência do cidadão e da coletividade nas esferas da administração pública do sistema de justiça favoreceria a institucionalização dos direitos em amplo espectro e o exercício de controle social, monitoramento e avaliação das políticas no âmbito do referido sistema.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> A propósito do significado político das conferências das Nações Unidas sob a perspectiva feminista ver BARSTED, Leila Linhares. O direito internacional e o movimento de mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 1, 1º semestre de 1995, p. 195.

<sup>200</sup> Ver nota 23.

<sup>201</sup> Binenbojm chama atenção para uma tendência majoritária do direito administrativo espanhol e português “à atribuição de um status constitucional ao princípio da participação administrativa, apto, inclusive, a carrear para a decisão, tomada sem a devida oportunidade para a manifestação dos interessados, a pecha da

Das inovações estabelecidas pela Reforma destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Esse novo órgão desponta como ator estratégico com potencialidades para estimular e acelerar o processo brasileiro de democracia, em razão de conduzir a formulação da política judiciária nacional e de controlar o funcionamento das políticas dos Tribunais do país. Visa estabelecer regras gerais para a racionalização da gestão judiciária, e também exerce poder correicional. Cabe a ele estabelecer metas de transformações da administração judiciária nacional, esfera que reclama medidas inovadoras para enfrentar os fatores estruturais inibidores do funcionamento efetivo do Poder Judiciário, de modo a romper com a permanência do seu modelo autoritário e insular.<sup>202</sup> Como governo judicial, cabe-lhe, também, planejar e estabelecer diretrizes para o desenvolvimento dos serviços de prestação jurisdicional. A respeito do CNJ, assinala Bottini:

Antes de sua criação, em 2004 (EC 45), o desenvolvimento de estratégias de administração judicial era tarefa exclusiva dos Tribunais, sendo que cada Estado Federado elaborava suas próprias diretrizes de gestão, sem comunicação com as demais. O sistema judicial carecia de uma unidade de planejamento central, que elaborasse estatísticas, estabelecesse metas e organizasse procedimentos gerais, sem afetar a autonomia dos Tribunais. Diante dessa situação, o Congresso Nacional aprovou a criação de um órgão nacional de planejamento e controle, que, sem afastar a liberdade de auto-organização dos Tribunais, estabelecesse regras gerais para a racionalização da gestão judiciária.<sup>203</sup>

Infere-se do desenho institucional do CNJ a possibilidade de este órgão funcionar como canal de interlocução entre o Poder Judiciário e setores dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O CNJ representaria, assim, a porta de entrada desse Poder para as ideias, críticas e sugestões provenientes de tais setores, relacionadas ao funcionamento da justiça sob a ótica de serviço público. Uma vez sistematizadas, essas contribuições conformariam diretrizes e informariam planos de ação, enriquecendo o processo de construção e aperfeiçoamento da política judicial. Como comentado anteriormente, a posição de centralidade do Poder Judiciário no sistema de justiça lhe confere força para nortear a política que permeia esse sistema, e, para além dos serviços prestados pela administração

---

inconstitucionalidade”. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 78.

<sup>202</sup> Sobre este ponto, ver manifestação de Nelson Jobim na ADIN 3367-1/DF, D.J. de 17 mar 2006, Ementário n. 2225-2, republicado no D.J. em 22 set 2006, p. 29.

<sup>203</sup> BOTTINI, Pierpaolo. *Modernização da gestão do Poder Judiciário*. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Administração da Justiça- Planejamento Estratégico 2009: módulo 6). Disponível em: <[http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg\\_PIERPAOLO.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_PIERPAOLO.pdf)>. Acesso em 18 dez 2010.

judiciária, influencia agências do estado na elaboração de suas políticas institucionais. Entretanto, para que a mencionada interlocução tenha o alcance almejado de transpor reivindicações populares para o patamar de política judicial torna-se necessário identificar os meios adequados a essa comunicação qualificada entre estado e sociedade civil. Frise-se que tal comunicação, decorrência necessária do regime democrático, foi recepcionada na própria concepção do CNJ. Esta é uma interpretação possível, a partir da leitura de sua composição, já que conta com a representação de dois integrantes da sociedade civil, indicados e sabatinados pelo Congresso Nacional.

Outra característica do CNJ, que o aproxima da política, reside na sua atribuição de encaminhar ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal e relatório anual com “as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho”.<sup>204</sup> Tal atribuição sugere reforço ao diálogo necessário entre os poderes da República e sinaliza para a importância desse diálogo ser estendido a setores organizados da sociedade civil, como por exemplo, as mulheres, que apresentam demandas específicas e exigem participação no desenvolvimento de políticas públicas, sem prejuízo da instância política eleitoral.

### 3.2 INSERÇÃO DA MULHER E POLÍTICAS JUDICIAIS DO CNJ

Há muito o movimento de mulheres colocou o sistema de justiça na berlinda, em especial o Poder Judiciário. Por muitos anos, este Poder foi negligente com a desigualdade de gênero, o que se exemplifica em sua atuação frente à questão da violência doméstica: esta se mostrou alicerçada em estereótipos que limitam a autonomia da mulher nas relações sociais em suas distintas dimensões. Várias estratégias elaboradas a partir do plano normativo de tratados internacionais de direitos humanos, em especial os de alcance específico para as mulheres, como a CEDAW e a Convenção Belém do Pará, e, mais recentemente, a Lei Maria da Penha, foram utilizadas para tornar o Judiciário mais sensível às questões de gênero. Todavia essas mudanças têm sido lentas.

Com o advento da Reforma da Justiça e a criação do CNJ renova-se entre organizações e movimentos sociais de mulheres a expectativa de se estabelecer interlocução sistemática, contínua e permanente com o Judiciário e, assim, tomarem parte do processo de

---

<sup>204</sup> Tal determinação está contida no inciso VII do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal.

formulação, monitoramento e avaliação da política judiciária nacional em desenvolvimento. Vislumbra-se estratégica essa fase em que se estabelecem regras inauguradoras de procedimentos para a identificação, mobilização e coordenação de recursos públicos institucionais, financeiros e humanos com finalidade de formular e implantar as políticas públicas necessárias ao desempenho democrático dos Tribunais brasileiros. Nesse sentido, urge inserir a questão de gênero como categoria transversal à política judiciária em formação e dessa forma estabelecer sincronia com as políticas públicas de igualdade de gênero originárias e incrementadas em outras agências do Estado. Tal medida decorre de exigência democrática e visaria também a atender determinações objetivas constantes da CEDAW e das recomendações do respectivo Comitê de monitoramento, e ainda da Convenção Belém do Pará e da Lei Maria da Penha. Além, por certo, de observar termos acordados entre os Poderes da República e os assentados por diálogos entre agências do estado e organizações e movimentos de mulheres. O propósito deste estudo é verificar se o Estado Brasileiro vem cumprindo com seu compromisso político de responder às mulheres, a partir da efetiva observância do mencionado conjunto de normativas-prescritivas relacionadas ao sistema de justiça, com foco no Poder Judiciário. Para identificar o grau de presença de questões de gênero nas ações do CNJ, foram selecionados 5 indicadores: i) Atos normativos; ii) Planejamento estratégico; iii) orçamento; iv) estatísticas; v) presença da mulher nas Cortes e Conselhos Brasileiros de Justiça. A análise desses indicadores será feita em contraste com a normativa presente nos diversos documentos alinhados como parâmetros para o presente trabalho, nos quais estão inclusos aqueles anteriormente citados.<sup>205</sup> Nas próximas páginas, apresentarei dados, informações e conclusões relativas a cada um desses itens.

### 3.2.1 A Mulher: Campanhas e Mídias do CNJ

É possível identificar a presença marcante da mulher nos discursos do CNJ, nas campanhas e na mídia. Nota-se com frequência spots nos rádios e nas TVs, material educativo e outras formas coletivas de produção de mensagem para a sociedade, tendo como protagonista a mulher, em grande parte, em situação de violência doméstica e familiar. Dessa forma busca-se difundir os direitos da mulher e os passos que as mulheres devem dar, notadamente caso sofram violência daquela natureza ou tenham seus direitos inobservados.

---

<sup>205</sup> Ver notas de 22 a 27.

O uso da mídia ou qualquer veículo de comunicação para divulgar campanhas de conscientização e promoção dos direitos da mulher mostra-se, indiscutivelmente, relevante. Em especial, quando se encontram relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, fenômeno social que requer vigilância e múltiplas e constantes ações do Estado. O CNJ tem se utilizado, de forma recorrente, desses instrumentos de comunicação social e nesse sentido, atua conforme as recomendações do Comitê CEDAW que recomendou o desenvolvimento de campanhas de conscientização pública para provocar no meio social intolerância com a violência praticada contra as mulheres e a compreensão dessa violência como violação aos direitos humanos.<sup>206</sup> Entretanto, a promoção de campanhas deveria estar atrelada ao desenvolvimento de políticas de justiça assentadas em bases administrativas de teor vinculante ou recomendatória, assegurando-lhes capilaridade e permanência necessárias a produzir impacto de largo alcance social, bem como proteção a descontinuidades injustificadas, que eventualmente ocorrem por mera mudança de governo judicial. Da mesma forma, às referidas campanhas deveriam estar associados programas de ação destinados a instalar serviços qualificados, formados por equipe interdisciplinar sensibilizada para o trabalho de atendimento especial a mulher vítima de violência doméstica e familiar. A prestação de tais políticas e serviços feita de forma intersetorial e interinstitucional, levaria ao aperfeiçoamento da recepção e do processamento de demandas geradas pela mobilização da população feminina em prol de seus direitos. Se, por um lado, a título de ilustração, as campanhas relacionadas a dar visibilidade à violência de gênero emitem sinais de enfrentamento desta questão por parte do governo judicial, por outro, podem produzir colateralidade danosa caso não ocorra suficiente expansão da capacidade institucional do Poder Judiciário para dar resposta substantiva às mulheres. Com o propósito de alcançar a eficácia desejada há um conjunto de recomendações para os gestores judiciais e formas de eles atuarem moldadas segundo o convencionado em planos de ação estruturados de acordo com tratados internacionais referentes aos direitos da mulher, e o estabelecido em planos nacionais, que contém programas de ação específicos, como o Pacto Nacional para o Enfrentamento da Violência contra a Mulher.

Sabe-se que a mulher vítima de violência percorre verdadeira via crucis até alcançar o sistema de justiça. É preciso vencer fase anterior de humilhações e conflitos familiares, além do medo que lhe arrebatava a figura do agressor. Assim, lacunas em equipamentos judiciais de atenção à mulher, ora por escassez, ora por desaparecimento,

---

<sup>206</sup> Ao analisar o VI Relatório Nacional Brasileiro o Comitê CEDAW estabeleceu uma série de recomendações, dentre elas realizar campanhas de conscientização pública dos direitos da mulher. Ver nota 26.

ou, ainda, desarticulados de políticas e ações assemelhadas e complementares fomentadas pelos outros Poderes, constituiriam obstáculos para a mulher realizar o acesso efetivo à justiça. Sendo assim, ao frustrar a expectativa das mulheres estimulada por campanhas divorciadas de planejamento consistente para responder às possíveis demandas, a confiança no Judiciário restaria abalada. Dessa forma, sobreleva questionar se a preocupação em conscientizar a sociedade a respeito dessa temática guardaria correspondência com a instalação de políticas e serviços especializados na esfera do Poder Judiciário. É inegável que há muita divulgação envolvendo o termo mulher no site do Conselho Nacional de Justiça<sup>207</sup>. Mas será que isso se traduziria em políticas coordenadas e programas de ação destinados à efetivação dos direitos da mulher ou se restringiria a plano meramente discursivo?

### 3.2.2 Os Direitos da Mulher nos Atos do Conselho

Utilizei os vocábulos “mulher” e “gênero” para realizar busca geral na opção “todos os termos” no site do Conselho Nacional de Justiça. Dessa busca, foram encontradas inúmeras ocorrências relacionadas a material educativo e outras formas coletivas de produção de mensagem para a sociedade. Por outro lado, são escassos os atos normativos vinculantes que ensejariam políticas judiciárias consistentes voltadas à instalação de estruturas para sustentar a demanda de acesso real à justiça pelas mulheres. Isso se confirma quando os mesmos vocábulos “mulher” e “gênero” são lançados no campo de busca referente aos Atos do Conselho. Para analisá-los, diferenciei-os, conforme disposto no Regimento Interno: Recomendações, Resoluções e Enunciados Administrativos.<sup>208</sup> As Recomendações dispõem sobre as diretrizes que o Judiciário deve seguir segundo informativo do próprio CNJ. As Resoluções e os Enunciados Administrativos, por sua vez, constituem instrumentos regulatórios impositivos, e em razão dessa força vinculante que ostentam são fundamentais para a questão da unicidade normativa do Poder Judiciário. Os demais Atos do Conselho Nacional de Justiça conjugam formas, em grande parte, para revestir temática administrativa

<sup>207</sup> No segundo semestre de 2010 o CNJ lançou campanha publicitária nacional visando “promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha tanto por parte dos órgãos Judiciários como pela sociedade”. Para tanto, desenvolveu planos de mídia para TV e rádio, bem como cartazes de divulgação, vídeos institucionais e anúncios para jornais e revistas. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11710&Itemid=1228](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11710&Itemid=1228)>. Acesso em 20 set. 2010.

<sup>208</sup> Ver. *caput* e §5º do art. 102, *caput* e §5º do art. 102, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5110](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5110)>. Acesso em 22 dez 2009.

afeita à relação com os Tribunais. São Atas, Boletins Informativos, Instruções Normativas da Presidência, Moções, Notas Técnicas, Pautas do Plenário, Portarias da Presidência e Termos de Cooperação Técnica.

A busca do vocábulo “mulher” no campo “Atos do Conselho” resultou em 20 (vinte) documentos: 09 (nove) Atas do Conselho, 04 (quatro) Pautas de Plenário, 02 (duas) Portarias da Presidência, 03 (três) Termos de Cooperação Técnica, 01 (uma) Recomendação e 01 (uma) Resolução. Os dados são apresentados na tabela 1.

Tabela 1 – Relação das Ocorrências do vocábulo Mulher em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010)

Nº	Descrição	Data	Categoria
1	Ata e Certidão de Julgamento da 42ª Sessão Ordinária, de 12/06/2007	27/06/2007	Atas do Conselho
2	Ata e Certidão de Julgamento da 45ª Sessão Ordinária, de 14 e 15/08/2007	10/09/2007	Atas do Conselho
3	Ata e Certidão de Julgamento da 50ª Sessão Ordinária, de 23 de outubro de 2007	06/11/2007	Atas do Conselho
4	Ata e Certidão de Julgamento da 6ª Sessão Extraordinária, de 06/03/2007	13/03/2007	Atas do Conselho
5	Ata e Certidão de Julgamento da 73ª Sessão Ordinária, de 04/11/2008	21/11/2008	Atas do Conselho
6	Ata e Certidão de Julgamento da 74ª Sessão Ordinária, de 18 e 19/11/2008	05/12/2008	Atas do Conselho
7	Ata e Certidões de Julgamento da 86ª Sessão Ordinária, de 9/06/2009	17/06/2009	Atas do Conselho
8	Ata e Certidões de Julgamento da 90ª Sessão Ordinária, de 15/09/2009	18/09/2009	Atas do Conselho
9	Atas e Certidões de Julgamento da 105ª Sessão Ordinária, 18/05/2010	20/05/2010	Atas do Conselho
10	Pauta de Julgamentos de 09/06/2009 - 86ª Sessão Ordinária	04/06/2009	Pautas do Plenário
11	Pauta de Julgamentos de 12/06/2007 - 42ª Sessão Ordinária	08/06/2007	Pautas do Plenário

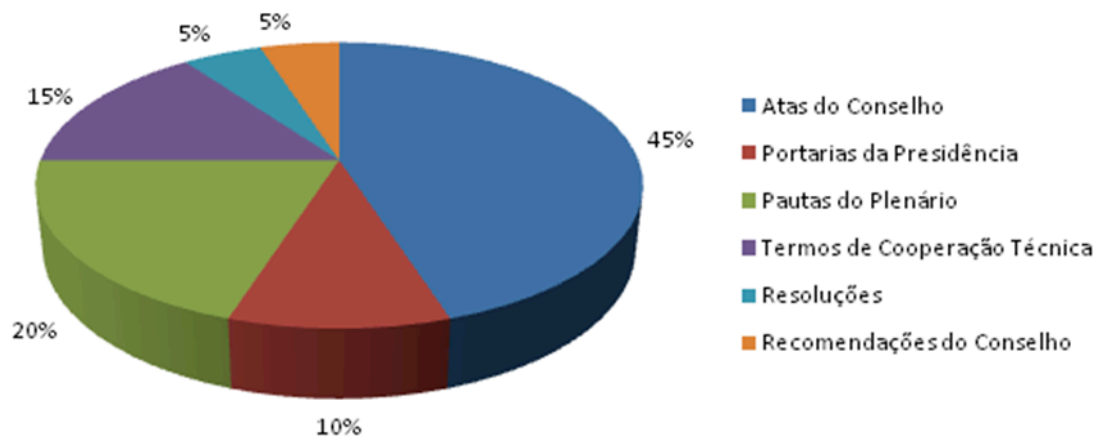
12	Pauta de Julgamentos de 15/09/2009 - 90ª Sessão Ordinária	10/09/2009	Pautas do Plenário
13	Pauta de Julgamentos de 18/11/2008 - 74ª Sessão Ordinária e Pauta Suplementar	10/12/2008	Pautas do Plenário
14	Portaria nº 123, de 14/06/2010	05/07/2010	Portarias da Presidência
15	Portaria nº 40, de 24/03/2010	14/04/2010	Portarias da Presidência
16	Recomendação Nº 9	07/03/2007	Recomendações do Conselho
17	Resolução Nº 40, de 14 de agosto de 2007	17/08/2007	Resoluções
18	Termo de Cooperação - CNJ - ENFAM	03/07/2008	Termos de Cooperação Técnica
19	Termo de Cooperação - CNJ - ENFAM	14/03/2008	Termos de Cooperação Técnica
20	Termo de Cooperação CNJ-SPM-MJ/SRJ	14/03/2008	Termos de Cooperação Técnica

Fonte: CNJ

No que se refere aos atos com força vinculante, verifica-se, na tabela acima, duas ocorrências: a Recomendação n.º 9, de 7 de março de 2007 e a Resolução n.º 40, de 14 de agosto de 2007. A primeira recomenda aos Tribunais de Justiça criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas necessárias ao cumprimento da Lei 11.340, de 09.08.2006 – Lei Maria da Penha. A Resolução n.º 40, de 14 de agosto de 2007, dispõe sobre o reconhecimento de união estável no âmbito do Conselho.

De todos os Atos do Conselho em que aparece a palavra “mulher”, 45% são Atas do Conselho, 20% Pautas de Plenário, 15% Termos de Cooperação Técnica, 10% Portarias da Presidência, 5% Recomendações e 5% Resoluções, como expresso na representação abaixo:

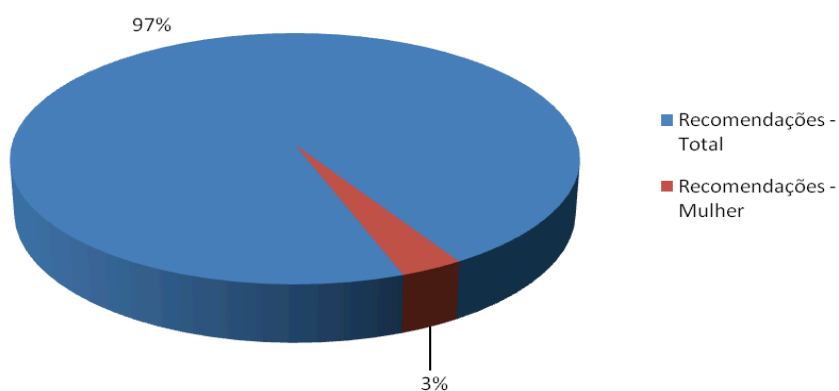
Gráfico 1 – Categoria dos Atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ  
(Setembro/2010) - Percentual de Ocorrências com a palavra Mulher



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

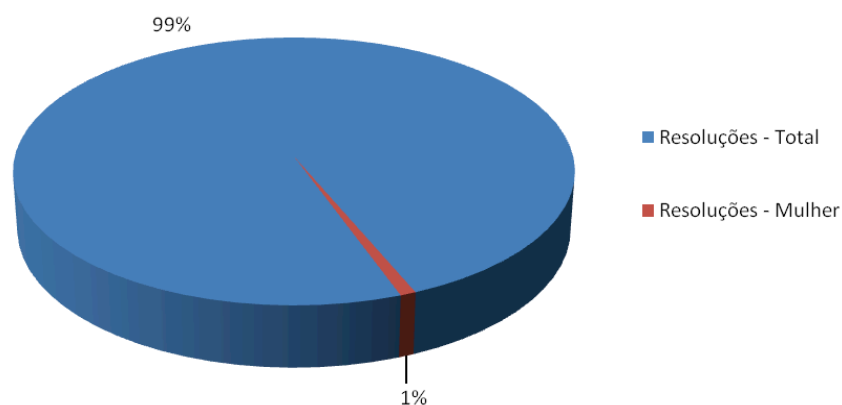
Nos gráficos que se seguem é possível visualizar o percentual da presença do vocábulo “mulher” nas Recomendações e Resoluções entre os Atos do Conselho. Chama atenção nos dois gráficos o traço pouco significativo da incidência do vocábulo mulher em atos vinculantes de políticas para os Tribunais.

Gráfico 2 – Total das Recomendações em Atos do Conselho – CNJ  
(Setembro/2010) - Percentual com “mulher”



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

Gráfico 3 – Total das Resoluções em Atos do Conselho – CNJ  
(Setembro/2010) - Percentual com “mulher”



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

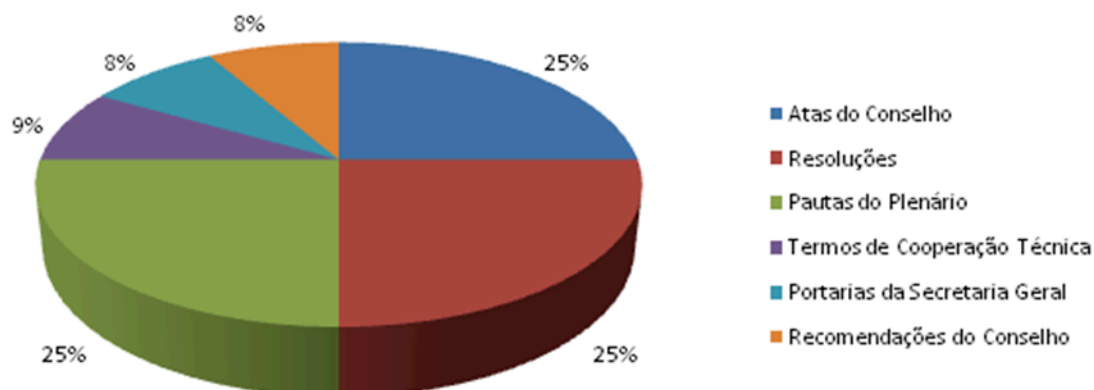
Quanto ao vocábulo “gênero”, a situação não é melhor. Na busca realizada, foram encontrados apenas 12 documentos: 03 Atas do Conselho, 03 Pautas do Plenário, 01 Portaria da Secretaria Geral, 01 Termo de Cooperação Técnica, 01 Recomendação e 03 Resoluções. Os dados estão demonstrados na tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Relação das Ocorrências do vocábulo Gênero em dos Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010)

Nº	Descrição	Data	Categoria
1	Ata e Certidão de Julgamento da 63ª Sessão Ordinária, de 27/05/2008	12/06/2008	Atas do Conselho
2	Ata e Certidões de Julgamento da 89ª Sessão Ordinária, de 8/09/2009	14/09/2009	Atas do Conselho
3	Ata e Certidões de Julgamento da 96ª Sessão Ordinária, 15 e 16/12/2009	21/12/2009	Atas do Conselho
4	Pauta de Julgamentos de 08/11/2005 - 1ª Sessão Extraordinária	29/11/2006	Pautas do Plenário
5	Pauta de Julgamentos de 18/10/2005 - 7ª Sessão Ordinária	29/11/2006	Pautas do Plenário
6	Pauta de Julgamentos de 27/09/2005 - 6ª Sessão Ordinária	29/11/2006	Pautas do Plenário
7	Portaria Nº 182, de 18/09/2008	13/10/2008	Portarias da Secretaria Geral
8	Recomendação Nº 9	07/03/2007	Recomendações do Conselho
9	Resolução nº 102, de 15/12/2009	05/01/2010	Resoluções
10	Resolução nº 114, de 20/04/2010	28/04/2010	Resoluções
11	Resolução nº 85, de 08/09/2009	17/09/2009	Resoluções
12	Termo de Cooperação CNJ-SPM-MJ/SRJ	14/03/2008	Termos de Cooperação Técnica

Esta tabela encontra-se visualizada no gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Categoria dos Atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ  
(Setembro/2010) - Percentual de Ocorrências com a palavra Gênero



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

Das três Resoluções encontradas, a partir da busca feita com vocábulo gênero, nenhuma delas trata de temática relevante para a mulher. A Resolução n.º 85 dispõe sobre comunicação social no âmbito do Poder Judiciário. Nesta normativa, “gênero” aparece apenas como um princípio geral e abstrato a ser observado nas campanhas do CNJ<sup>209</sup>. A segunda resolução, n.º 102, regulamenta a publicidade de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal, e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos.<sup>210</sup> “Gênero”, neste caso, aparece apenas como gênero alimentício. Por fim, a terceira resolução, n.º 114, dispõe sobre o planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário.<sup>211</sup> Nessa última, o máximo de referência ao princípio da igualdade de

<sup>209</sup> A Resolução n.º 85, de 8 de setembro de set 2009, dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. Art. 2º - No desenvolvimento e na execução das ações de Comunicação Social previstas nesta Resolução deverão ser observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação: IV - valorização da diversidade étnica e cultura e respeito à igualdade e às questões raciais, etárias, de gênero e de orientação sexual. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12200-resolucao-no-85-de-08-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 21 dez 2010.

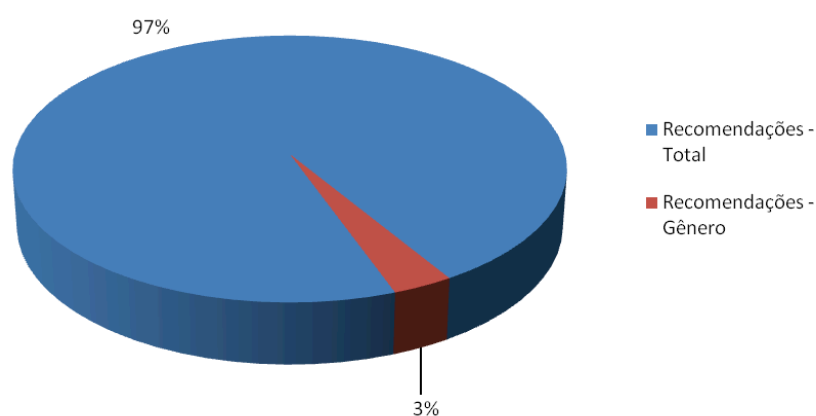
<sup>210</sup> A Resolução n.º 114, de 20 de abril de 2010., em seu anexo I, ao traçar diretrizes para projetos arquitetônicos das sedes do Judiciário determina, em seu parágrafo 6 que "o programa arquitetônico deverá contemplar, no mínimo, um conjunto de instalações sanitárias separadas para: a) público externo, coletivo por gênero; b) servidores, coletivo por gênero; c) magistrados, podendo ser privativo individual, ou privativo coletivo por gênero e; d) portadores de necessidades especiais, por gênero". Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_114.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_114.pdf). Acesso em 21 dez. 2010.

<sup>211</sup> A Resolução n.º 102, de 15 de dezembro de dez 2009, dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. V. alínea w, inciso II do art. 2º, com segue: Art. 2º Para os fins das informações a serem prestadas nos termos deste capítulo, na forma do Anexo I, definem-se: II - Outras Despesas de Custeio são aquelas necessárias à manutenção dos serviços anteriormente criados, referentes ao

gênero limita-se a dispor sobre o acesso às instalações sanitárias separadas por gênero. Quanto à Recomendação nº 9, encontra-se tanto o vocábulo “gênero”, quanto o vocábulo “mulher”, e, como visto, sugere aos tribunais adoção de medidas relacionadas à aplicabilidade da Lei Maria da Penha. Nos gráficos abaixo, é possível visualizar o percentual da distribuição do vocábulo “gênero” entre as Resoluções e Recomendações dos Atos do Conselho.

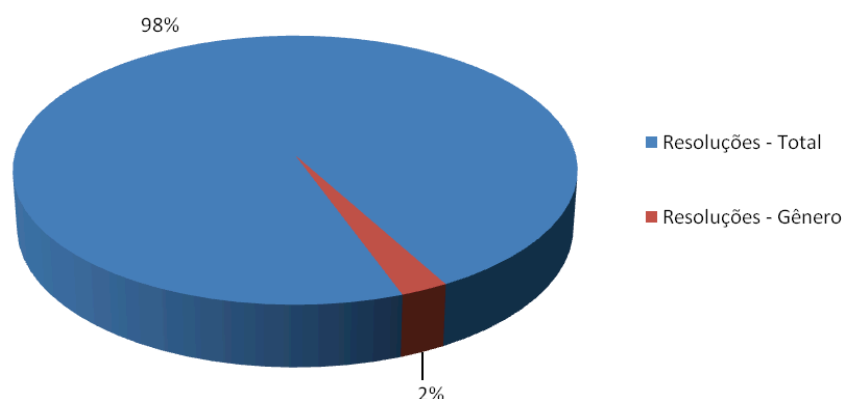
Gráfico 5 – Total das Recomendações em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010)

Percentual com “gênero”



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

Gráfico 6 – Total das Resoluções em Atos do Conselho – CNJ (Setembro/2010)  
Percentual com “gênero”



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

Finalmente, ressalte-se que, a exemplo das Resoluções e Recomendações, os Enunciados da Presidência também são considerados atos normativos com força vinculante. No entanto, foram desconsiderados na elaboração deste item, porque não se encontrou, entre os Enunciados, nenhuma ocorrência relativa ao vocábulo “mulher” ou “gênero”. A ausência de qualquer referência aos direitos da mulher é um dado relevante para confirmar minha hipótese de que o regramento institucional do CNJ desconsidera a perspectiva de gênero na elaboração da política judiciária nacional.

Da análise da totalidade dos Atos do Conselho, conclui-se de maneira muito clara que há escassa ocorrência de Recomendações e Resoluções com a temática da mulher e de gênero. Evidentemente, isto é um indicativo fundamental para se constatar que a referida temática é pouco considerada na formulação da política judiciária nacional coordenada pelo CNJ. Dentre os atos normativos relevantes, por ele emanados, não é exagero afirmar que a questão de gênero é ignorada<sup>212</sup>. A mulher presente nos discursos, nas campanhas, nos encontros, nos congressos ainda não alcançou de forma significativa os atos administrativos vinculantes para assim, com a perspectiva de gênero, permear a política levada a efeito nos Tribunais do país. Há apenas uma aparente preocupação com a temática da mulher. Isto se

<sup>212</sup> Após a conclusão da pesquisa e defesa da dissertação em dezembro de 2010, o CNJ emitiu a Resolução Resolução nº 128, de 17 de março de 2011, que determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

torna ainda mais contundente quando o número de atos relativos à mulher é confrontado com o número total de atos vinculantes. Das 121 Resoluções criadas desde a instalação do CNJ, apenas 3 se referem ao vocábulo “gênero”: uma sobre gênero alimentício, uma sobre comunicação social e outra sobre acesso a sanitários. Em relação às Recomendações, de 31 encontradas apenas 1 refere-se a gênero e à mulher, aquela que trata da instalação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Assim, ainda que a temática seja relevante, o número de atos com força vinculante e recomendatória, como visto, é muito baixo, demonstrando quão simbólica é a presença da mulher na unicidade normativa que do âmbito do CNJ emerge para o Judiciário Brasileiro.

### 3.2.3 Os Direitos da Mulher no Planejamento Estratégico

Para analisar a presença da perspectiva de gênero no planejamento estratégico elaborado pelo CNJ para o Judiciário, foi examinada a Resolução n. 70, de 18 de maio de 2009. Tal Resolução constitui o marco normativo da política judiciária que pretende estabelecer metas, estratégias e programas de ação para gestão judiciária. Também aponta os objetivos e as finalidades estipulados para a administração dos tribunais nos próximos anos. Dessa forma, este documento é a principal referência para avaliar se a questão da mulher foi recepcionada no desenho institucional do Poder Judiciário, por meio da ação coordenada do CNJ. Denominado “Ação Estratégica do Poder Judiciário”, o respectivo documento não menciona a igualdade nem como princípio, nem como valor para o plano de gestão judicial. Tal lacuna encontra-se em desconformidade com o inciso I do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Em busca realizada no documento “Ação Estratégica do Poder Judiciário”, o termo “mulher” apresenta apenas uma ocorrência, vinculado ao tema responsabilidade social. Não há nenhum registro no tópico acesso à justiça. Por que associar programa de ação relacionado à mulher à responsabilidade social? Por responsabilidade social entendem-se ações de empresas que compensam suas atividades fins, de cunho exploratório, com prestações para a sociedade. Trata-se, portanto, de lógica privada que busca atender demandas focalizadas. Empresas petroleiras, por exemplo, compensam o impacto ambiental de sua atividade com projetos de proteção a tartarugas, em um determinado lugar. Ao utilizar este valor, o CNJ recepciona os direitos da mulher e elabora a questão de gênero com a mesma lógica da iniciativa privada, e sendo assim, os retratam, tanto um quanto outro, focalizando

compensações, e não direitos coletivos. Nesse sentido, não seria absurdo supor que ao vincular a mulher à responsabilidade social, o CNJ estaria reproduzindo uma lógica paternalista e fragmentária do direito: concede à mulher benefícios focalizados, como os relacionados ao dever de cuidado, entre eles a maternidade e outros semelhantes. Essa compreensão, com base em estereótipos, reafirma a histórica subjugação da mulher a uma ordem dada e não consagra a igualdade de gênero, meta a ser observada pela democracia, no estado de direito justo e solidário pactuado em 88.

### 3.2.4 Os Direitos da Mulher e as Linhas Gerais do CNJ para o Orçamento do Judiciário

O ciclo de políticas públicas - planejamento, programação e orçamentação - envolve processos de escolhas marcados por ampla discricionariedade do administrador. Com frequência, gestores utilizam critérios subjetivos, conformados por valores e concepções sócio-políticas e culturais de bens da vida e serviços para determinar tomadas de decisões. No regime democrático esse exercício importa accountability.<sup>213</sup> Justifica-se o controle social e a prestação de contas das políticas e dos atos praticados pelos tomadores de decisão em todos os níveis do poder público.

Ao lado da gestão pública figura o orçamento público, também um poderoso instrumento de gestão. Assim, para garantir o fomento de políticas públicas em conformidade com a necessidade específica da mulher torna-se imprescindível integrar a dimensão de gênero nos processos de orçamentação. A falta de implementação de estratégia com este viés debilita os esforços dispensados para o planejamento das políticas públicas em prol da igualdade entre homens e mulheres. Com o intuito de municiar a administração pública com aporte de gênero e elevar o índice de eficiência da ação governamental em prol de políticas endereçadas às mulheres, reflexões e estudos vêm sendo produzidos por organizações governamentais e não-governamentais. Esses projetos contam com o apoio de agências de organismo supranacional como o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da

---

<sup>213</sup> CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, 1990.

Mulher – UNIFEM e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL<sup>214</sup>. Nesse contexto, destaca-se o Programa “Orçamentos Sensíveis ao Gênero”<sup>215</sup>.

Os orçamentos têm importância fundamental porque determinam a forma como os governos mobilizam e destinam os recursos públicos. Para atender a essa finalidade busca-se formar indicadores atinentes à relação entre gênero e orçamento para todas as esferas dos Poderes do Estado. Nesse sentido, examinou-se a Resolução n.º 102 do CNJ, de 15 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal, e respectivas estruturas remuneratórias dos Tribunais e Conselhos. Também foram considerados os Indicadores Financeiros do CNJ presentes na Resolução n.º 76, de 12 de maio de 2009. Nas referidas resoluções não há qualquer menção a metas orçamentárias relativas à promoção dos direitos da mulher. Verificou-se a ausência da categoria gênero nesses documentos. Tal lacuna contribui para a invisibilidade do gasto público do governo judicial nacional com a implantação de políticas específicas voltadas à população feminina e dificulta a realização de diagnósticos sobre a aplicação dos tratados internacionais e a observância das garantias constitucionais relacionados à mulher.

### 3.2.5 A Mulher nas Estatísticas do Judiciário Compiladas pelo CNJ

A utilização de dados estatísticos como base para a elaboração de políticas públicas torna-se ainda mais relevante quando os dados são desagregados por segmentos, como, por exemplo, por gênero. Isto porque, para se produzir políticas públicas eficazes, é necessário considerar as especificidades da população destinatária. Assim, o quesito gênero como categoria estatística é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas, e não poderia ser diferente quanto à formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas judiciais. Tanto na política atinente à esfera administrativa nacional do Judiciário, traçada pelo CNJ, quanto na desenvolvida pelos Tribunais do país, a transversalidade de gênero torna-se imprescindível para o alcance da efetividade dos direitos humanos das mulheres e, sendo assim, deveria sobressair em números, nos dados estatísticos coletados. Sabe-se que as estatísticas desempenham uma função importante para identificar os acertos e desacertos de

<sup>214</sup> Disponível em: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_search&Itemid=99999999&-searchword=caribe&searchphrase=any&ordering=newest&limit=30&limitstart=0](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_search&Itemid=99999999&-searchword=caribe&searchphrase=any&ordering=newest&limit=30&limitstart=0). Acesso em 25 jan 2010.

<sup>215</sup> Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero – Brasil e Cone Sul. Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero: Experiências e Reflexões de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. UNIFEM-Cone Sul. Brasília, 2008.

planejamentos estratégicos e os correspondentes programas de ação, assim como para avaliar a evolução de programas destinados a conferir simetria de gênero nas políticas públicas. Nessa direção, o Comitê Cedaw, ao examinar o VI Relatório Nacional Brasileiro, recomendou o monitoramento sistemático e a avaliação do impacto da Lei Nº 11.340 (Lei Maria da Penha), inclusive através da coleta de dados, desagregados por tipo de violência e pela relação do perpetrador para com a vítima.

Com esse intuito buscou-se encontrar na base de dados criada pelo CNJ, indicador que traduzisse tal transversalidade, a relevância de se descortinar a posição da mulher nos cargos de poder da cúpula do Judiciário bem como sua situação no contexto da gestão judicial e na relação jurisdicional, a nível nacional

Verificou-se que o CNJ possui uma base de dados que não explora as informações sobre gênero, do que se pode inferir a falta de interesse na promoção de política judiciária pró-mulher. Note-se que já existe padronização de assuntos, movimentos e classes de indicadores nas tabelas estatísticas unificadas coletadas pelo CNJ. Bastaria, portanto, introduzir os termos gênero e mulher para extrair, destas tabelas, informações valiosas para a elaboração de políticas judiciais, o que, no entanto, nunca foi feito. Além disso, é notória a importância do relatório “Justiça em números”<sup>216</sup>, criado em 2005 e publicado anualmente. Além de ser enviado ao Congresso Nacional como parte integrante do Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça, esse documento constitui ferramenta fundamental que possibilita, por meio da análise de dados e indicadores estatísticos<sup>217</sup> referentes à Justiça Federal, à Justiça Estadual e à Justiça do Trabalho, traçar o perfil do Poder Judiciário brasileiro.<sup>218</sup>

Finalmente, impressiona a completa ausência de dados estatísticos a respeito da condição da mulher na compilação “Justiça em Números” produzida pelo Judiciário Nacional. Não há referências sobre o acesso à justiça da população feminina, o ingresso da mulher na magistratura e no serviço público judicial, suas condições de trabalho, seu número em postos de decisão, em conselhos, corregedorias, Tribunais Superiores e outros dados essenciais para

---

<sup>216</sup> CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*. Publicação anual. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/>. Acesso em 15 dez 2010.

<sup>217</sup> As categorias existentes no relatório e às quais fazem referência são insumos, dotação e grau de utilização, litigiosidade, acesso à justiça e perfil das demandas.

<sup>218</sup> Segundo o Relatório, “As informações do *Justiça em Números* também são utilizadas pelo Comitê Técnico de Apoio na produção de pareceres técnicos sobre anteprojetos de lei de criação de cargos e funções; pela sociedade acadêmica na produção de estudos e pesquisas e como ferramenta para instruir o processo decisório relativo às políticas públicas judiciais. Além disso, por ser uma pesquisa que traça um panorama global da Justiça brasileira, o relatório *Justiça em Números* contribui para dar efetiva transparência da situação do Judiciário perante a sociedade.”

o desenvolvimento de políticas de justiça. Em poucas palavras, não se fala sobre a mulher nessa importante ferramenta denominada “Justiça em Números”.

### 3.2.6 Presença da Mulher na Justiça

Neste item será analisada a composição do Conselho Nacional de Justiça no que se refere ao sexo de seus Conselheiros, ou seja, quantos homens e mulheres integraram o Conselho desde sua instalação até os dias atuais. Com esse mesmo objetivo também será examinada a ocupação dos cargos da cúpula decisória do Poder Judiciário, a nível nacional, no biênio 2008/2010. Para tanto, foram considerados dados estatísticos veiculados no site da Campanha “Mais mulher no poder: eu assumo este compromisso!”<sup>219</sup>. Tais dados comparam o número de mulheres ao de homens que compõem os referidos organismos nos Tribunais Superiores Brasileiros e ainda no Conselho da Justiça Federal e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Ao observar o CNJ e os Tribunais Superiores, os dados demonstram que o percentual calculado em cerca de 30% de juízas na primeira instância jurisdicional não se reflete na participação de mulheres nas instâncias superiores de decisão e poder, quando deveria haver, no mínimo, uma representação correspondente. Os gráficos mostram variação de 1% a 2% de presença da mulher nos órgãos de cúpula, quantitativo nem um pouco animador. A composição dos Tribunais Regionais Federais e Superiores reflete a mesma disparidade e assimetria da presença do homem e da mulher. Uma política interna institucional, com respaldo na Constituição Federal, que leve o administrador judiciário a pensar, refletir e legislar é necessária para alterar esse quadro desalinhado com o direito das mulheres. Nesse sentido, torna-se fundamental o advocacy das mulheres organizadas com o intuito de inserir no planejamento estratégico judicial medidas compensatórias que visem a paridade entre a participação da mulher e do homem nas instâncias de poder do Judiciário.

---

<sup>219</sup> O site da Campanha “Mais Mulheres no Poder: Eu assumo este compromisso!”, criado em setembro de 2008, resulta de iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos e da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Num primeiro momento, o objetivo da campanha era informar e estimular a discussão, a reflexão e o debate sobre a presença das mulheres nos espaços de poder existentes no Poder Executivo e no Legislativo. Posteriormente, foram agregadas três novas áreas temáticas: Judiciário, Empresa e Sociedade, consolidando as propostas do capítulo V do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que visa a autonomia, empoderamento e estímulo à ampliação da participação feminina nos cargos de decisão no Executivo, Legislativo e Judiciário, nos partidos políticos, nas empresas públicas e privadas e em entidades representativas de movimentos sociais. Informações colhidas em <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/apresentacao.php>. Acesso em 10 set 2010.

Os números escancaram a acentuada desigualdade de gênero, como mostram as tabelas e gráficos a seguir. No ano de 2005, duas mulheres integravam o CNJ, ambas na função de Conselheira, enquanto treze eram homens, entre eles o Presidente e o Corregedor. Em 2006, havia três mulheres, sendo uma Presidente e duas Conselheiras, e doze homens, um deles exercendo a função de Corregedor. Em 2007, o CNJ contava com duas mulheres, dentre elas a Presidente, e treze homens, um deles o Corregedor. Verifica-se que a média do número de mulheres integrantes do CNJ, nos três primeiros anos após sua instalação, era de duas mulheres. Nos anos de 2008 e 2009 houve uma redução do número de mulheres, uma em cada ano e em ambos os casos elas exerciam a função de Conselheira. Enquanto isso, havia quatorze homens, dentre eles o Presidente e Corregedor. Esses dados comparativos encontram-se ilustrados na tabela 4.

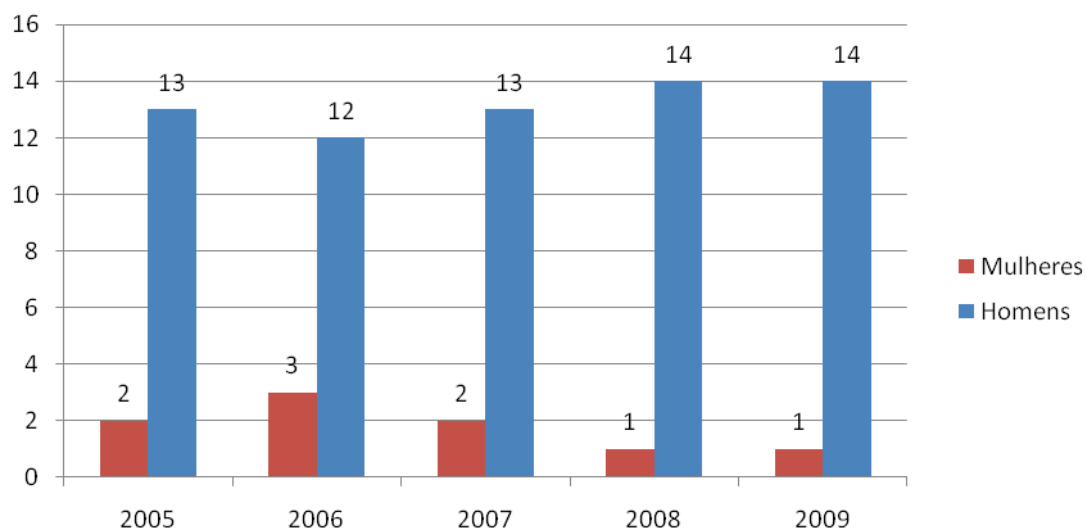
Tabela 3 – Composição do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2005/2010)

Cargo	2005		2006		2007		2008		2009	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Presidente	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1
Corregedor	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Conselheiro	2	11	2	11	1	12	1	12	1	12
Total	15		15		15		15		15	

Fonte: CNJ

O quantitativo de homens e mulheres integrantes do CNJ desde sua instalação até os dias atuais é visualizado no gráfico 8.

Gráfico 7 – Composição do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2005/2010)  
Quantitativo por gênero



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

A diferença entre o número de magistrados e magistradas também chama a atenção quando se analisa a presença da mulher nos espaços de poder dos Tribunais Superiores. Os números demonstram que, em novembro de 2009, no Supremo Tribunal Federal havia 09 Ministros e 02 Ministras; no Superior Tribunal de Justiça havia 25 Ministros e 05 Ministras e no Tribunal Superior do Trabalho, 22 Ministros e apenas 5 Ministras. Por sua vez, no Tribunal Superior Eleitoral 6 Ministros e 01 Ministra. Por fim, no Superior Tribunal Militar havia 14 Ministros e apenas 01 Ministra. A tabela 5 especifica os dados apresentados.

Em termos de porcentagem os números impressionam. O gráfico nº 6 evidencia a diferença mencionada anteriormente, com a absoluta predominância masculina na esfera do Poder Judicial. Enquanto 84% dos magistrados que integram os Tribunais Superiores são homens, apenas 16% são mulheres.

Como visto, o número de integrantes mulheres no Conselho Nacional de Justiça é ínfimo. Em setembro de 2009, havia 14 homens e apenas 01 mulher. Nos demais Conselhos o quadro não é diferente, repetindo-se a assimetria. O Conselho da Justiça Federal, nesse mesmo período, contava com 07 homens e 03 mulheres. Por fim, no Conselho Superior da Justiça do Trabalho havia 08 homens e 03 mulheres.

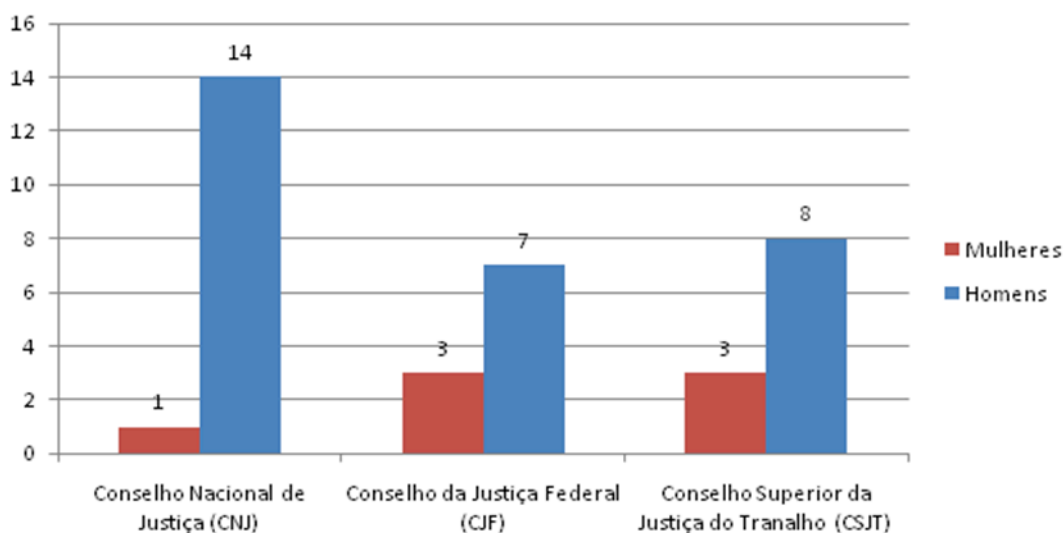
Tabela 4 – Composição dos Conselhos de Justiça Brasileiros por gênero  
Dados de Setembro de 2009

Conselhos de Justiça Brasileiros	Qtd. Homens	Qtd. Mulheres	Total
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	14	1	15
Conselho da Justiça Federal (CJF)	7	3	10
Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)	8	3	11
Total	29	7	36

Fonte: [www.maismulheresnopoderbrasil.com.br](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br)

O gráfico 8 evidencia nos números apontados os mesmos moldes de repartição de poder entre homens e mulheres.

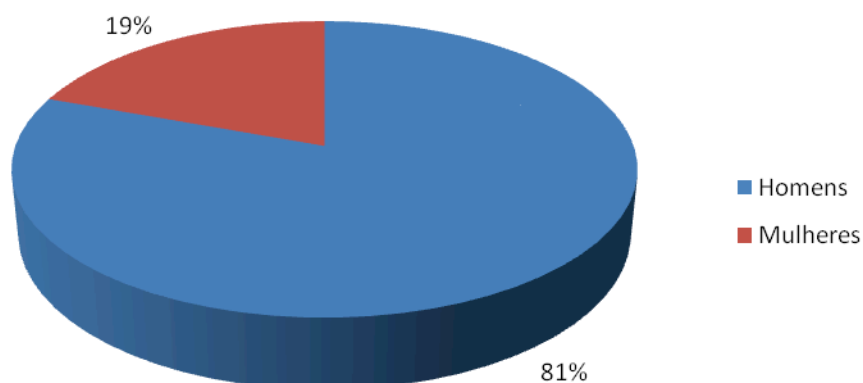
Gráfico 8 – Quantidade de Magistrados e Magistradas nos Conselhos de Justiça Brasileiros



Fonte: [www.maismulheresnopoderbrasil.com.br](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br)

Traduzindo os números apresentados em porcentagem, observa-se que 81% dos membros que integram os Conselhos são homens e apenas 19 % são mulheres. O gráfico 10 ilustra esses dados.

Gráfico 9 – Percentual de Magistrados e Magistradas nos Conselhos de Justiça Brasileiros



Fonte: [www.maismulheresnoperbrasil.com.br](http://www.maismulheresnoperbrasil.com.br)

Com relação à Justiça Federal, no primeiro grau de jurisdição, em 31/12/2008, havia 912 juízes e apenas 431 juízas.

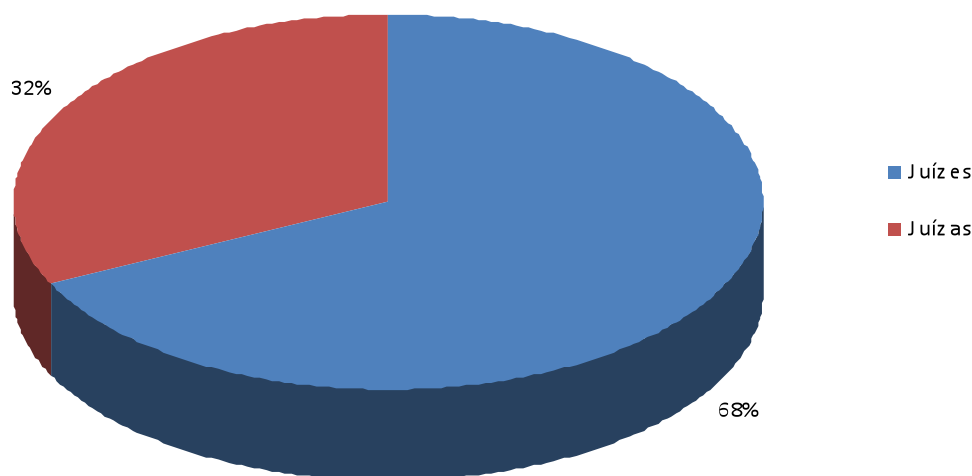
Tabela 5 – Relação de Juízas e Juízes da Justiça Federal de Primeiro Grau  
Dados de 31/12/2008<sup>220</sup> (Setembro/2010)

Tribunais Regionais Federais	Qtd.
Seções Judiciárias	
Juízes	912
Juízas	431
Total	1.343

Fonte: CJF

<sup>220</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Justiça Federal de 1º Grau**: Quadro de Juízes(as) Federais e Substitutos(as). Disponível em <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEJUIZESSJ.htm>>. Acesso em 8 set. 2010.

Gráfico 10 – Percentual das Juízas e Juízes da Justiça Federal de Primeiro Grau



Fonte: <http://daleth.cjf.jus.br>

No tocante à Justiça Federal, no segundo grau de jurisdição, em 31/12/2008, havia 101 desembargadores e apenas 35 desembargadoras. Os números podem ser verificados na tabela 8. Tais dados correspondem a 74% de homens e 26% de mulheres.

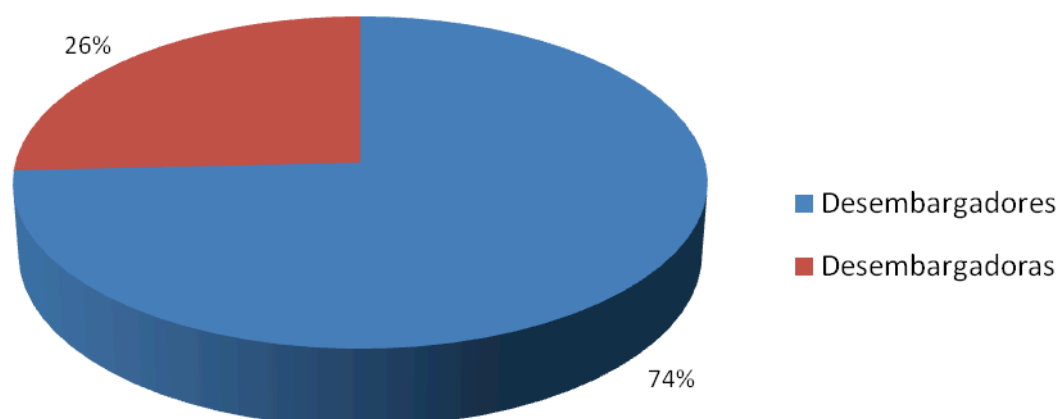
Tabela 6 – Relação de Desembargadoras e Desembargadores da Justiça Federal - Segundo Grau – Dados de 31/12/2008<sup>221</sup> (Setembro/2010)

Justiça Federal de Segundo Grau	Qtd.
Desembargadores	101
Desembargadoras	35
Total	136

Fonte: CJF

<sup>221</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Justiça Federal de 1º Grau: Quadro de Juízes (as) Federais e Substitutos (as).** Disponível em <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEJUIZESSJ.htm>>. Acesso em 8 set 2010.

Gráfico 11 – Percentual de Desembargadoras e Desembargadores



Fonte: daleth.cjf.jus.br

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empírica realizada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, - com foco no período compreendido entre a data de sua instalação, 14 de junho de 2005 e 30 de setembro de 2010, data de corte da referida pesquisa -, demonstra desatenção desse organismo ao quesito gênero como categoria fundamental para formular política judiciária nacional em observância aos direitos da mulher, não obstante tal organismo tenha sido idealizado, dentre outras atribuições, com o objetivo de mediar os interesses da sociedade com o Poder Judiciário.

Os dados coletados indicam ausência de política judiciária com perspectiva de gênero, assentada em regramento administrativo vinculante, exigível para se garantir unidade básica à operacionalidade e funcionalidade do Poder Judiciário, medida necessária ao fortalecimento das políticas públicas com tal recorte fomentadas no país. Os números demonstram muita campanha relacionada aos direitos da mulher na agenda da mídia do CNJ e insuficientes diretrizes administrativas e programas de ação destinados a expandir a capacidade institucional do Poder Judiciário no mesmo sentido.

Na “Ação Estratégica do Poder Judiciário” inexistente programa de ação institucional planejado com a finalidade de ampliar de forma substantiva o acesso da mulher à justiça, nos termos requeridos, por exemplo, pelos comandos da Lei Maria da Penha, mecanismo legal destinado a gerar procedimentos judiciais, políticas públicas e serviços especializados, operando em rede com a perspectiva interdisciplinar e o foco na mulher vítima de violência doméstica e familiar, usuária do sistema de justiça.

Tampouco existem dados estatísticos, desagregados por gênero, no programa “Justiça em Números”, estabelecido pelo CNJ com o objetivo de se aferirem a política judicial instalada e as metas determinadas. Essa falha em tal ferramenta relevante para orientar o planejamento estratégico e permitir a realização de diagnósticos sobre a situação político-institucional do Poder Judiciário constitui obstáculo à efetividade dos direitos da mulher.

É possível afirmar, dessa forma, que o princípio consagrado no inciso I do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil e os parâmetros determinados pelos tratados internacionais relativos aos direitos da mulher, bem como as normas que os complementam, embora tenham lugar no plano retórico da política judiciária nacional, encontram-se obscurecidos no desenho dessa política em desenvolvimento, e invisíveis nos dados reveladores dos programas de ação executados ou em fase de implementação. Assim,

essa falha na recepção dos direitos da mulher, verificada na esfera administrativa judiciária nacional, produz impacto na prestação de atendimento às demandas específicas da população feminina, prejudicando a qualificação deste serviço e dificultando o controle social indissociável à justiça como serviço público. Assim, o Judiciário estaria deixando de cumprir plenamente com a sua missão de “fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional”.

A percepção dos direitos da mulher sob o marco da igualdade verifica-se ainda acanhada no meio judiciário brasileiro. Esse quadro, evidentemente contrário à expansão da cidadania da mulher para além dos direitos civis e políticos, compromete a segunda transição democrática brasileira, a institucionalização de direitos sob o paradigma dos direitos humanos em suas múltiplas dimensões.

Torna-se fundamental que o Poder Judiciário estabeleça um canal permanente de diálogo com o movimento de mulheres e, por meio de um sistema de integração e cooperação, busque equalizar suas políticas com as do Executivo e Legislativo, pois ambos estão envolvidos de maneira evidente, tanto no fomento de programas e atividades para enfrentar a violência contra a mulher quanto na promoção da igualdade de gênero. Dessa forma, com a maior circularidade das políticas públicas de gênero e, sobretudo, com a conquista de uma gestão deliberativa é possível multiplicar ações de atenção à mulher, desenvolvidas no âmbito do sistema de justiça, utilizando-se de práticas inovadoras e da aplicação do direito orientado à igualdade material entre homens e mulheres.

Não há nenhuma ilusão de que a institucionalização da perspectiva de gênero na política judicial venha a modificar de forma estrutural a posição da mulher na sociedade. O direito e as organizações formais têm seus limites. No entanto, o processo de afirmação de direitos implica em um aumento gradativo da tomada de consciência dos sujeitos. A combinação destas práticas é fundamental para a emancipação da mulher.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE). O Brasil e o Cumprimento da Cedaw: Contra-Informe da Sociedade Civil ao VI Relatório Nacional Brasileiro à Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – Cedaw. Disponível em <[http://www.agende.org.br/home/Cedaw\\_ContraInforme\\_13julho\\_se.pdf](http://www.agende.org.br/home/Cedaw_ContraInforme_13julho_se.pdf)>. Acesso em 5 mar. 2009.

ACOSTA, Gladys. *La nueva arquitectura de género en la ONU y el panorama internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. Seminário “Duas Décadas em Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres. Conquistas e Desafios”, 20º aniversário de CEPIA, Rio de Janeiro, 3 e 4 dez 2010. Disponível em <<http://www.unifem.org.br>>. Acesso em 9 dez. 2010.

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

AMERICAS WATCH REPORT. *Criminal Injustice: Violence Against Women in Brazil*. New York, Washington, Los Angeles: 1991. Disponível em <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports-/BRAZIL91O.PDF>>. Acesso em 23 mar. 2009.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. In: Revista Brasileira de Ciência Política. Gênero e Política. Disponível em <<http://rbcp.unb.br/index.php?page=http://rbcp.unb.br/paginas.php?tipo=expediente>>. Acesso em 9 dez. 2010.

ARAÚJO, Maria Paula. *Esquerdas, juventude e radicalidade na América Latina nos anos 1960 e 1970*. In: FICO, Carlos; FERREIRA, Marieta de Moraes; ARAUJO, Paula (org). *Ditadura e Democracia na América Latina, balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ARDAILLON, Danielle; DEBERT, Guita Grin. *Quando a mulher é vítima*. Brasília: CEDAC, 1987.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil Nunca Mais*. 37. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BANDEIRA, Lourdes. *Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n2/04.pdf>. Acesso em 11 dez. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1990.

BARROSO, Luiz Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: Estado a que chegamos. In: *Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988*. SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Lei e Realidade Social: Igualdade x Desigualdade. In: *Instrumentos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos: os direitos das mulheres são direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999.

\_\_\_\_\_. O direito internacional e o movimento de mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 1, 1º semestre de 1995

\_\_\_\_\_; HERMANN, Jacqueline. *O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar*. Cadernos CEPIA, n. 2. Rio de Janeiro: CEPIA, 1995.

BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo*. v. 2. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ALVES, José Eustáquio Diniz; COSTA, Thiago Cortez. *Cotas por Sexo no Brasil: em busca dos determinantes da desigualdade na Representação Política*. 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 ago 2010. Eleições e Representação Política.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale et al. Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, vol I.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004

BOTTINI, Pierpaolo. *Estrutura e organização administrativa da justiça brasileira*. Disponível em <[http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg\\_PIERPAOLO.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_PIERPAOLO.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Modernização da gestão do Poder Judiciário*. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Administração da Justiça – Planejamento Estratégico 2009: módulo 6). Disponível em: [http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg\\_PIERPAOLO.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_PIERPAOLO.pdf) . Acesso em 18 dez 2010.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.560, de 29 dez 1992. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Regulamenta a forma de reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento; de registro de nascimento de menor apenas pela mãe e a ação de investigação de paternidade, nesses casos.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.629, de 25 fev 1993. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.861, de 25 mar 1994. Dá nova redação aos artigos 387 e 392 da CLT, altera os artigos 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e os artigos 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.971, de 29 dez 1994. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão, desde que comprovada a convivência há mais de 5 anos ou a existência de filhos.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.029, de 13/04/95. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007.

\_\_\_\_\_. Lei n 11.653, de 7 abr 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual: 2008-2011. Disponível em <<http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/002-plppa2008-2011.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Enfrentamento à violência contra a mulher: Balanço de ações 2006-2007*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/violencia\\_2007.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/violencia_2007.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - breve histórico*. Disponível em <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/conselho/historico](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. VI Relatório Nacional Brasileiro - Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW/Organização das Nações Unidas. Brasília, 2008. (Serie Documentos). Apresentado ao Comitê em 25 de julho de 2007. Disponível em <<http://200.130.7.5/spmu/docs/LivroCedawWeb.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher CEDAW. Brasília, 2004. (Série Documentos). Disponível em <<http://200.130.7.5/spmu/docs/cedawbrasil.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Projeto de Lei nº 4559/2004 - Não-violência contra a Mulher*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/legislacao/projeto\\_lei/expo\\_motivos.htm](http://200.130.7.5/spmu/legislacao/projeto_lei/expo_motivos.htm)>. Acesso em 10 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Acompanhamento da execução do plano nacional por meio eletrônico*. Disponível em <<http://www.sepm.gov.br/pnpm/sistemas-de-acompanhamento-do-pnpm>>. Acesso em 9 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Enfrentamento à violência contra a mulher: balanço de ações 2006-2007*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/-violencia\\_2007.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/-violencia_2007.pdf)>. Acesso em 21 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *I Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano*. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em 6 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo*. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRNN.htm>>. Acesso em 6 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Políticas para as mulheres*. Disponível em <<http://200.130.7.5/spmu/docs/PNPM.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto\\_Mulher.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto_Mulher.pdf)>. Acesso em 26 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Reforma infraconstitucional do Judiciário*. 2006. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/main.asp?View={597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0}>>. Acesso em 11 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Relatório Nacional Brasileiro. *Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/cedawbrasil.pdf>>. Acesso em 2 dez. 2010.

CABRAL, J. Os 20 anos da constituição Federal de 1988: avanços e retrocessos. In: *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CEDAW. *Relatório Nacional Brasileiro*. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, Protocolo Facultativo. Flávia Piovesan e Silvia Pimentel (coord). Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002.

CEPAL. *Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe*. Disponível em <<http://www.cepal.org/oig/default.asp?idioma=PR>> Acesso em 16 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Consenso de Lima*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 7 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Consenso do México*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 7 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa de ação regional para as mulheres da América Latina e do Caribe (1995-2001)*. Disponível em <[http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia\\_regional.asp](http://www.cepal.cl/mujer/direccion/conferencia_regional.asp)>. Acesso em 7 mar. 2009.

CFEMEA. *Centro Feminista de Estudos e Assessoria*. Disponível em <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Boletim Orçamento Mulher, n. 30, de 2 dez 2010. Disponível em <[http://74.53.188.162/~cfemeao/orcamento/index.php?option=com\\_content&task=view&id=222&Itemid=34](http://74.53.188.162/~cfemeao/orcamento/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=34)>. Acesso em 6 dez. 2010.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como progresso de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo*. São Paulo: Cortez, 2009.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Atos do Conselho*. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_menu&type=mainmenu&Itemid=88&Itemid=88](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_menu&type=mainmenu&Itemid=88&Itemid=88)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Resolução n 70, de 18 mar 2009*. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512&limitstart=50](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=512&limitstart=50)>. Acesso em 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório Justiça em Números*. Publicação anual. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>? Acesso em 15 dez 2010.

COMPARATO, Fábio. A proteção dos Direitos humanos nos 20 Anos de vigência da Constituição atual. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel;

BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Informativo Mensal*. Disponível em <<http://www.conectas.org/-newsletter/abril2008.pdf>>. Acesso em 7 mar. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CAIRO, 1994. Disponível em <[http://www.unfpa.org/-spanish/icpd/icpd\\_poa.htm](http://www.unfpa.org/-spanish/icpd/icpd_poa.htm)>. Acesso em 7 mar. 2009.

IV CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MULHER - DECLARAÇÃO E PLATAFORMA DE AÇÃO PARA BEIJING, 1995. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/-confer/beijing/-reports/platesp.htm>>. Acesso em 7 mar. 2009.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER. Beijing, China. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER – CNDM. Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/conselho/historico/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico/). Acesso em 23 de mar. 2009.

CORTEZ, Mirian Béccheri; SOUZA, Lídio de. *Mulheres (in)subordinadas: o empoderamento feminino e suas repercussões nas ocorrências de violência conjugal*. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-37722008000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722008000200006)>. Acesso em 18 dez. 2010.

COSTA, Joana; SILVA, Elydia; VAZ, Fábio. *The role of gender inequalities in explaining income growth, poverty and inequality: evidences from latin american countries*. Disponível em <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper52.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2010.

Criminal Injustice: Violence Against Women in Brazil. In: *Injustiça Criminal X A Violência Contra a Mulher no Brasil an Americas Watch Report*. Human Rights Watch. Disponível em <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports-/BRAZIL91O.PDF>>. Acesso em 23 mar.

CUNHA, José Ricardo. *Os Desafios do Sistema de Justiça para a Inclusão dos Indivíduos e Grupos em Condição de Vulnerabilidade*. (Palestra proferida na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ). Dezembro, 2009. Impresso.

\_\_\_\_ et al. Direitos Humanos Globais e Poder Judiciário: uma investigação empírica sobre o conhecimento e a aplicação das normas dos sistemas ONU e OEA no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – análise da primeira instância. In: \_\_\_\_ (Org). *Direitos Humanos Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Os Ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

DEBERT, Guita Grin et al. *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2006.

D'ELIA, Renata. *Com igualdade de sexo, pobreza cai 20%*. Disponível em [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3132&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3132&lay=pde)> Acesso em 10 dez. 2010.

DHNET. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao\\_viena.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao_viena.htm)>. Acesso em 7 mar. 2009.

\_\_\_\_. Campanha pela aplicabilidade dos direitos humanos . Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/globalizacao\\_dh/decadas.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/globalizacao_dh/decadas.html)>. Acesso em 18 dez. 2010.

EUROSOCIAL Justicia. *El proyecto EUROsociAL organiza un encuentro en Bolivia para acercar la justicia a los más desfavorecidos*. Disponível em <http://justicia.programaeurosocial.eu/index.php?PHPSESSID=5q8o4mlgpvgpl057dq43b80o35&nIDMenu=3&nIDSeccion=3&nIDArticulo=5>>. Acesso em 12 dez. 2010.

FACIO MONTEJO, Alda. *Cuando el género suena, câmbios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. 2. ed. San José, C.R.: ILANUD, 1996.

FALCÃO, Joaquim. *Estratégias para a Reforma do Judiciário*. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Evolução, Reforma e Aperfeiçoamento da Justiça*. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br>. Acesso em 10dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *O Múltiplo Judiciário*. In SADEK, Maria Tereza. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERNANDES, Fernanda Castro. Quando o Direito encontra a rua: O curso de Formação de Promotoras Legais Populares. Rio de Janeiro: Multifoco, 2009.

FLEURY, Sonia. *Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação*. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2010.

FRAGALE FILHO, Roberto. *Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de (Orgs). *Estudos Constitucionais*. São Paulo: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. Opt cit. p. 363. Na mesma linha SPODE, Guinther. A justiça na américa latina e os objetivos da flam. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça, ano 7, n. 13, 1º sem 2004, p. 77.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da Justiça. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Reconhecimento sem ética?* Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acesso em 3 mar. 2009.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Direito, sociedade e minorias no Brasil da virada do milênio. In: DORA, Denise Dourado (org.). *Direito e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GOMES, Márcia Queiroz de Carvalho et al; *Relatório Preliminar de Pesquisa. Projeto: Construção e Implementação do Observatório da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha*. Salvador, 2009. Disponível em <[http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/relatoriofinal.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatoriofinal.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Instrumentos e métodos de mitigação da desigualdade em direito constitucional e internacional*. Disponível em <<http://www.lppuerjnet/olped/documentos/ppcor/0095.pdf>>. Acesso em 7 mar. 2009.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Função interpretativa, alopoiese do direito e hermenêutica da cordialidade. In: BARRETTO, Vicente; SCARPI, Vinicius (orgs). *Perspectivas Contemporâneas do Discurso Jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

HERMANN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar*. Cadernos CEPIA nº 2. Rio de Janeiro: CEPIA, 1995.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, ano 2008/2009*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores>>. Acesso em 15 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *As mulheres no alvo das políticas públicas brasileiras*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=605&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=605&id_pagina=1)>. Acesso em 15 dez. 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim de Políticas Sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2010.

KOERNER, Andrei. *O debate sobre a reforma do Judiciário*. In: *Novos Estudos: publicação quadrimestral*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), n. 54, jul 1999.

\_\_\_\_\_. *Judiciário e cidadania na constituição da República Brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política - USP, 1998.

LAESER – Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Sociais. *Tempo em curso*. Disponível em <<http://www.laeser.ie.ufrj.br>>. Acesso em 14 abr. 2010.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *A atualidade retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren\\_viena.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren_viena.html)>. Acesso em 18 dez. 2010.

LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria jurídica popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.

MELO, Hildete Pereira de; SCHUMACHER, Schuma. *A segunda onda feminista no Brasil*. Disponível em [http://www.mulher500.org.br/uploads/conteudo/3\\_A-segunda-onda-feminista-no-Brasil.pdf](http://www.mulher500.org.br/uploads/conteudo/3_A-segunda-onda-feminista-no-Brasil.pdf). Acesso em 12 de dez. 2010.

MIGUEL, Ana de; COBO, Rosa. *Implicaciones políticas del feminismo*. In: QUESADA, Fernando (ed). *Filosofia Política I Ideas políticas y movimientos sociales*. 2. ed. Madri: Trotta, 2002.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; PACHECO, Regina Silvia. *A Gestão do Poder Judiciário nos Estudos de Administração Pública*. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000091.pdf>. Acesso em 22 ago. 2011.

OACDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Disponível em <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw-one.htm>>. Acesso em 18 dez. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

\_\_\_\_\_. *El estado burocrático autoritário 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

\_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritário*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

\_\_\_\_\_; MÉNDEZ, Juan E; PINHEIRO, Paulo Sergio (Orgs). *Democracia, Violência e Injustiça*. O não Estado de Direito na América Latina. Tradução de Ana Luiza Pinheiro (com exceção do capítulo de autoria de Guillermo O'Donnell traduzido por Otacílio Nunes). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OEA – Organização dos Estados Americanos. *Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convencion de Belem do Para"*. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>. Acesso em 18 dez. 2010.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. Disponível em <[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Mujer, violencia y otros medios de comunicacion*. Disponível em <<http://www.onu.org/temas/mujer/Beijing5/decbeijing5.Pdf>>. Acesso em 7 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Protocolo facultativo da convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1999)*. Disponível em <<http://www.ohchr.org-/spanish/law/cedaw-one.htm>>. Acesso em 7 mar. 2009.

PASINATO, Wania. Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? In: *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6484>. Acesso em 22 jul. 2011.

PASTOR, Santos; ROBLEDO, Jesus. *Experiencias y Buenas Prácticas en Gestión de Calidad de la Justicia, Información y Transparencias y Atención al Ciudadano*. Capítulo I. Informe

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina*. Patrícia Queiroz de Carvalho Zimbres (trad). São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PIMENTEL, Silvia. A mulher brasileira, a Constituinte e a participação política. In: CARVALHO, Nanci Valadares de (Org.). *A condição feminina*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_; PANDJIARJIAN, Valéria; BELLOQUE, Juliana. *Legítima Defesa da Honra: Ilegítima impunidade de assassinos. Um estudo crítico da legislação e jurisprudência na América Latina*. Disponível em <<http://www.ifch.unicamp.br/pagu/sites/www.ifch.unicamp.br/pagu/files/colenc.04.a04.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. *Estupro: Crime ou Cortesia? Estupro: direitos humanos, gênero e justiça*. Disponível em <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/silviausp.html>>. Acesso em 18 dez. 2010.

PINHEIRO, Luana et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: Ipea, 2008.

PIOVESAN, Flavia. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. *Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos: jurisprudência do STF*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_; GOMES, Luiz Flavio (Coord.). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PITANGUY, Jacqueline. *As mulheres e a Constituição de 1988*. Disponível em <<http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *O Poder do Macho*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1987.

SANTOS, André Gambier. *Sistema de Justiça no Brasil: Problemas de Equidade e Efetividade*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1328.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1328.pdf). Acesso em: 12 dez. 2010.

SANTOS, Angela. Um caso exemplar. In: *O Progresso das Mulheres*. UNIFEM, Brasília, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. v. 134. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SARMENTO, Daniel. Interpretação Constitucional, Pré-compreensão e Capacidades Institucionais do Intérprete. In: *Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988*. SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SCHUMAHER, Schuma. *O Passado se faz presente. Século XX – A Mulher Conquista o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Aprazível, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. *Estudo sócio-jurídico relativo à implementação de políticas de ação afirmativa e seus mecanismos para negros no Brasil: aspectos legislativo, doutrinário e jurisprudencial e comparado*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/estudosociojuridico.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto de. *O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SOS CORPO, INSTITUTO FEMINISTA PARA A DEMOCRACIA. *Mulheres no Orçamento Participativo, análises das demandas e conquistas das mulheres, anos: 2005 e 2006*, Disponível em <[http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/3\\_demandas\\_conquistas.pdf](http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/3_demandas_conquistas.pdf)>. Acesso em 2 mar. 2009.

SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.

SPODE, Guinther. *A justiça na américa latina e os objetivos da flam*. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça, ano 7, n. 13, 1º sem 2004.

TERRA DE DIREITOS. *Caderno Direitos Humanos, Justiça e Participação Social*, n. 1, ano 1, jul 2010.

THOMAS, Dorothy Q. Comentários Sobre Acosta. In: MÉNDEZ, Juan E; O'DONNELL; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org). *Democracia, Violência e Injustiça: o Não Estado de Direito na América Latina*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro (com exceção do capítulo de autoria de Guillermo O'Donnel traduzido por Otacílio Nunes). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher. *Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero – Brasil e Cone Sul. Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero: Experiências e Reflexões de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai*. Brasília. 2008. (cadernos de diálogos 2).

V. D'ARAÚJO, Maria Celina. *Os Ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009

\_\_\_\_\_. *A elite dirigente do governo Lula*. LAMEIRÃO, Camila (part.). Rio de Janeiro: CPDOC, 2009, p. 35.

V. GONÇALVES, Guilherme Leite. Função interpretativa, alopoiese do direito e hermenêutica da cordialidade. In: BARRETTO, Vicente; SCARPI, Vinicius (orgs). *Perspectivas Contemporâneas do Discurso Jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

VESTENA, Carolina. *Relatório Geral Seminário: Análise das 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: o acesso à justiça de pessoas em condições de vulnerabilidade*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/151/ISO-8859->. Acesso em 12 de dezembro de 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

\_\_\_\_\_; BURGOS, Marcelo Baumann. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. SALLÉS, Paula Martins. *Dezessete anos de judicialização da política*. Tempo social, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acesso em 22 de jul. 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Addressing violence against women and achieving the Millennium Development goals*. Disponível em <[http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO\\_FCH\\_GWH\\_05.1.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_FCH_GWH_05.1.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2009.

WOMEN WATCH. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm>>. Acesso em 18 dez. 2010.