

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

ELISA BERTILLA DE SIQUEIRA SILVA

**A IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
ENCRIPTAÇÃO DO PODER: CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA
INOVADORA**

Belo Horizonte
2021

ELISA BERTILLA DE SIQUEIRA SILVA

**A IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
ENCRIPTAÇÃO DO PODER: CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA
INOVADORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Marinella Machado Araújo

Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Integração e Estado Plurinacional

Belo Horizonte

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586i	<p>Silva, Elisa Bertilla de Siqueira</p> <p>A igualdade entre homens e mulheres sob a ótica da teoria da encriptação do poder: consórcios públicos como ferramenta inovadora / Elisa Bertilla de Siqueira Silva. Belo Horizonte, 2021.</p> <p>79 f. : il.</p> <p>Orientadora: Marinella Machado Araújo</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito</p> <p>1. Relações de gênero. 2. Direito constitucional. 3. Mulheres - Direitos fundamentais. 4. Mulheres - Direitos humanos. 5. Igualdade. 6. Federalismo Cooperativo. 7. Consórcio público. I. Araújo, Marinella Machado. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p> <p>CDU: 342.721</p>
-------	--

ELISA BERTILLA DE SIQUEIRA SILVA

**A IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
ENCRIPTAÇÃO DO PODER: CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA
INOVADORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Marinella Machado Araújo
Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Integração e Estado Plurinacional

Profa. Dra. Marinella Machado Araújo – PUC Minas (Orientadora)

Profa. Dra. Wilba Lúcia Maia Bernardes – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães – PUC Minas (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Maria Walkiria Cabral – IPPUR/UFRJ (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 08 de julho de 2021.

*Para Margareth,
que desafiou padrões sociais
e, sem perder sua essência,
tornou-se majestosa.*

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Margareth, por todo o esforço e doação para que eu estivesse aqui hoje. Com muito amor, agradeço por me apoiar em todas as decisões, acreditar nas minhas potencialidades e apostar em mim.

Às minhas tias, que também são minhas mães, Josiane e Aurélia, pelo amor, carinho, cuidado, companheirismo e afeto.

Ao meu pai Gilson, minha irmã Pauline, meu irmão Guido, minha sobrinha Cecília e à Suzana, por serem a família que está longe, mas mora em meu coração e me arranca sorrisos diários.

Aos meus amigos da escola, da dança, da Serra, da Universidade, do mestrado, dos voluntariados, dos diversos projetos e da vida, que me acalutam nos momentos de dor e comemoram com brilhos nos olhos minhas felicidades.

À Professora Marinella, pela orientação, compreensão, apoio e por ser uma mulher incrível que, não apenas contribuiu para a construção desse trabalho, mas vibrou sua existência ao meu lado.

À Professora Wilba, que me acolheu desde a graduação e é uma grande inspiração enquanto mulher, professora e pesquisadora. Obrigada por todas as oportunidades, aprendizados e pela experiência de acompanhá-la durante o estágio de docência.

Ao Professor José Luiz Quadros, fonte inestimável e infinita de bibliografia e conhecimento, agradeço por todos os materiais emprestados e pelos debates sempre ricos e desafiadores.

Ao Professor Marciano e demais membros do Colegiado, agradeço pela compreensão nos momentos de dificuldade e pela parceria no Comitê de Bolsas.

Aos que, hoje, estão ausentes, pois este ano nos distanciou de pessoas amadas em vários níveis, agradeço pelas memórias e por me lembrarem que a vida passa rápido e, mesmo na dor, precisamos vivê-la da melhor forma possível.

A todos que amei e amo, pois em tempos de ódio é revigorante lembrar e espalhar o amor.

E, por fim, a todos que contribuíram de alguma forma para esse trabalho, meu muito obrigada!

“O que é uma mulher? Eu lhes asseguro, eu não sei. Não acredito que vocês saibam. Não acredito que alguém possa saber até que ela tenha se expressado em todas as artes e profissões abertas à habilidade humana”.

Virginia Woolf

RESUMO

Embora o texto constitucional brasileiro de 1988 disponha sobre a igualdade entre homens e mulheres e aponte que o sexo não deve ser fator discriminatório, observa-se que essa isonomia não atinge o plano material de maneira satisfatória, na medida em que mulheres são discriminadas e violentadas, diariamente, em virtude do seu gênero. Seja nas relações trabalhistas com diferenças salariais, acesso inferior a cargos de liderança, assédio moral e físico; nas ruas, por meio de violências diversas que as façam temer caminhar sozinhas à noite; e em suas casas, onde exercem dupla/tripla jornada de trabalho, além de serem cobradas o papel de cuidadora e passíveis de violência doméstica. Para compreensão do porquê dessa situação se configurar de tal forma, utilizam-se os recursos analíticos da Teoria da Encriptação do Poder, nos quais encontram-se fundamentos que apontam que tal condição de subordinação e violência ocorre porque existe um sistema de dominação e exploração, o patriarcado, que é parte de uma estrutura que sequestra poder para uso próprio por meio do controle da linguagem, estabelecendo um simulacro de realidade nas quais são todos iguais, quando, de fato, esse projeto de dominação precisa de desequilíbrio de poder para sua manutenção. Portanto, diante desse contexto, e compreendendo que o interesse patriarcal estabelecido em políticas de governo é a manutenção do sistema de dominação e exploração, procurou-se compreender como esse sistema se sustenta, e como desencriptá-lo viabilizando que a igualdade prevista no texto constitucional se materialize nas diversas esferas sociais. Em vista disso, analisou-se a forma de Estado brasileira e encontra-se nos consórcios públicos, viabilizados pelo modelo cooperativo de federalismo, uma alternativa inovadora de desencriptar o texto constitucional para a promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres, considerando as vantagens e incentivos desse modelo cooperativo para os entes consorciados, bem como o impacto social positivo decorrente de políticas locais pensadas para as demandas, também locais.

Palavras-chave: Mulher; Direito da Mulher; Estudos de Gênero; Igualdade; Consórcios públicos; Federalismo Cooperativo; Teoria da Encriptação do Poder.

ABSTRACT

Although the Brazilian constitutional text of 1988 appoints for equality between men and women and states that sex should not be a discriminatory factor, it is observed that this equality does not reach the material level in a satisfactory manner, as women are discriminated against and violated daily because of their gender. Whether in labor relations with salary differences, lower access to leadership positions, moral and physical harassment; in the streets, through different types of violence that make them fear walking alone at night; and in their homes, where they perform double/triple work shifts, in addition to being charged with the role of caregiver and subject to domestic violence. In order to understand why this situation is configured in such a way, the analytical resources of the Theory of Encryption of Power are used to point out that such a condition of subordination and violence occurs because there is a system of domination and exploitation, patriarchy, which is part of a structure that hijacks power for its own use through the control of language, establishing a simulacrum of reality in which everyone is equal, when, in fact, this project of domination needs an imbalance of power to maintain itself. Therefore, given this context, and understanding that the patriarchal interest established in government policies is the maintenance of this system of domination and exploitation, we seek to understand how this system is sustained and how to decrypt it, enabling the equality provided for in the constitutional text to be materialized in the various social spheres. In view of this, we analyze the Brazilian federalism and find in public consortia, made possible by the cooperative model of federalism, an innovative alternative to decrypt the constitutional text for the promotion of equal rights between men and women, considering the advantages and incentives of this cooperative model for the consortium entities, as well as the positive social impact resulting from local policies designed for the demands that are also local.

Keywords: Woman; Women's Rights; Gender Studies; Equality; Public consortia; Cooperative Federalism; Theory of Encryption of Power.

LISTA DE TABELAS

1 - Número de vezes que as palavras “mulher”, “sexo”, “feminino”, “esposa”, “gênero”, “gestante” e “maternidade” apareceram nos textos constitucionais brasileiros.....	50
---	----

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

CMIG	Conjunto Mínimo de Indicadores de Gênero
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CNM	Confederação Nacional de Municípios
FEM	Fórum Econômico Mundial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NBER	National Bureau of Economic Research
ODS	Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável
TEP	Teoria da Encrptação do Poder

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DIREITO DAS MULHERES.....	13
2.1 ENCRIPÇÃO E MULHERES	19
2.2 QUEM SÃO AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE DESIGUALDADE?	25
2.2.1 Estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos	28
2.2.2 Educação	32
2.2.3 Saúde.....	34
2.2.4 Vida pública e tomada de decisão	37
2.2.5 Direitos Humanos	39
3 CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E CONSÓRCIOS PÚBLICOS	45
3.1 TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E DIREITO DAS MULHERES: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	45
3.2 FEDERALISMO NO BRASIL.....	52
3.2.1 Federalismo Dual	52
3.2.2 Federalismo Cooperativo	54
3.2.3 Consórcios Públicos	58
4 DESENCRIPÇÃO DO DIREITO DAS MULHERES: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E SOLUÇÕES	64
5 CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

Poder é um substantivo masculino. Direito também.

Talvez, por isso, falar sobre exercer poder e garantir direitos num contexto que envolva mulheres seja algo que, ainda hoje, causa desconforto social, principalmente nas instâncias decisórias onde a presença de mulheres é reduzida.

Eles, o poder e o Direito, foram desenhados e estruturados para isso. A palavra poder evidencia essa relação desde sua flexão de gênero até às porcentagens de homens em cargos de grande responsabilidade e visibilidade. Celebra-se a ocupação de cadeiras, por mulheres, no Executivo, Legislativo e Judiciário. Não se parabenizam os homens da mesma forma, pois entende-se que eles estão onde deveriam estar.

A desigualdade entre homens e mulheres é uma realidade global e não há país que tenha fechado essa lacuna. No caso brasileiro, para a análise dessa desigualdade, devem ser analisadas, ainda, suas particularidades oriundas do período colonial, das características socioeconômicas da população, da existência de diversidade étnica, racial, regional e toda a sua formação histórica e cultural.

Muitas vezes, essa desigualdade, que se materializa em diferenças de remuneração, regulação do corpo e da sexualidade, dupla e tripla jornada de trabalho, maternidade compulsória, destinação ao espaço privado e dever de cuidado é naturalizada e compreendida como inerente à mulher, razão pela qual os estudos sobre a “condição da mulher” se popularizaram nos grupos que questionavam se realmente é natural a destinação da mulher ao ambiente doméstico, por exemplo.

Atualmente, estudos referentes aos direitos das mulheres se concentram em duas áreas principais: a primeira, busca pela compreensão do que formou a presente realidade que oprime tanto as mulheres, no que é esse sistema de dominação e exploração denominado de patriarcado; a segunda, visa a compreensão das leis específicas destinadas à proteção das mulheres contra as violências que sofrem e a busca de soluções para os problemas de eficácia observados.

Essas áreas possuem atravessamentos e este trabalho se propõe a unir essas linhas, procurando atrelar teoria e ação, uma vez que o desconforto que move a autora para escrever está atrelado tanto à origem dessas desigualdades, quanto às formas de promover sua extinção.

Assim, o presente trabalho compreende tanto o estudo do sistema de dominação que contribui para a manutenção dessas desigualdades, quanto o

pensamento de soluções para os problemas encontrados ao longo da exploração de informações sobre as referidas desigualdes.

A partir das premissas da Teoria da Encrptação do Poder, na qual se compreende que a dominação patriarcal ocorre por meio de sequestro de poder e que o “povo”, titular do Poder Constituinte Originário, consiste em um simulacro de unidade, o problema apresentado seria como desencriptar o poder, promovendo a igualdade entre homens e mulheres, utilizando-se de uma estrutura já presente no arcabouço normativo brasileiro?

Para realizar esse estudo, o trabalho foi dividido em três capítulos nos quais se busca compreender as questões teóricas destacadas, o meio vislumbrado para apresentar uma solução prática e, por fim, uma união dessas ideias.

Assim, o primeiro capítulo apresenta a questão das mulheres, trazendo enfoque nas desigualdades, seus números, consequências e origens. Além disso, é neste momento que se conceitua o alicerce teórico do trabalho para que seja compreendida a matriz crítica de análise que orientará a análise dos dados, informações e estudos trazidos.

Na sequência, pensando em cooperação como forma de solucionar a questão das desigualdades, é analisado o federalismo, dual e cooperativo, para compreender se há viabilidade da utilização de consórcios públicos para uma finalidade diversa da comum, voltada à infraestrutura conhecida. A proposta é analisar a possibilidade de os consórcios serem capazes de promover coordenação na implementação de políticas que promovam a igualdade entre homens e mulheres.

Por fim, no terceiro capítulo, é estudada a desencrptação, por meio do acesso à linguagem, assim como analisada a sua possibilidade, utilizando-se de uma ferramenta do próprio sistema com sua finalidade ressignificada.

Ao final do trabalho, vislumbra-se na conclusão um apanhado dos resultados obtidos, bem como a positiva percepção de que não apenas há a possibilidade de utilização dos consórcios públicos para essa finalidade de promoção de igualdade e desenvolvimento social pensada originalmente, como há também exemplos já implementados para esse fim.

2 DIREITO DAS MULHERES

A linguagem é uma ferramenta de exercício de poder.

Por isso, sua acessibilidade, bem como seu uso cuidadoso são fundamentais para que possa haver uma comunicação de qualidade.

Em virtude disso, neste trabalho, optou-se pela utilização da palavra mulher ao invés de gênero, muito embora esse segundo termo seja amplamente encontrado na literatura referindo-se às mulheres.

Essa escolha é pautada na necessidade de reconhecimento de que a visão tradicional de existência de apenas dois gêneros não condiz mais com a realidade e, na compreensão de que a palavra “mulher”, carrega consigo uma carga única, construída por meio da história, sociedade, cultura, instituições e violências.

Evidência de que é necessária a adaptação da linguagem para o momento atual é o fato de que a Comissão de Direitos Humanos de Nova Iorque da ONU, em 2016, oficializou a existência de 31 (trinta e um) gêneros e lançou uma cartilha ilustrando diferenças entre identidade e expressão de gênero, e conscientizando a população a respeito dos direitos dos grupos elencados, bem como as sanções previstas para aqueles que não respeitarem tais identidades e expressões (ONU, 2016).

Para além disso, é preciso lembrar que os estudos de gênero ou das relações de gênero surgem no Brasil nos anos de 1970 alicerçados em uma ideia já percebida como ultrapassada que retratava, então, a existência de uma “condição feminina” ou “condição da mulher”. Esses estudos dedicaram-se a uma problemática cujo cerne se concentra na ideia de que haveria uma inferiorização natural da mulher, não apenas física, mas também racional, determinada pela sua biologia. Nessa senda, entende-se, por exemplo, “natural que a mulher se dedique aos afazeres domésticos, aí compreendida a socialização dos filhos, como é natural sua capacidade de conceber e dar à luz” (SAFFIOTI, 1987, p. 9). A “condição da mulher” a direcionaria, de forma natural, para o espaço privado, bem como limitaria sua atuação na vida política e pública.

Essa naturalização culminou em uma estrutura de estagnação das potencialidades das mulheres, por possuírem, nesta ótica, um destino traçado desde seu nascimento. A sua vida consistiria em nascer, aprender a cuidar do lar e de um marido, casar e colocar em prática, até o fim de seus dias, tais aprendizados. A base

desse pensamento é uma estrutura socialmente e culturalmente construída nas diferenças sexuais (RAGO, 1985).

A expressão “condição feminina”, que naturaliza violências que estavam sendo questionadas foi substituída, então, pela palavra “mulher”. A partir dos anos 1980, os estudos de gênero não mais estudam a condição feminina, mas, sim, as mulheres por duas perspectivas: uma pautada nas diferenças entre os sexos e as relações sociais decorrentes delas, e outra enquanto meio para compreensão e atribuição de significado às relações de poder (SCOTT, 1995).

Assim, a escolha da palavra mulher carrega, nesse tempo, o respeito à diversidade de gênero, bem como pontua, de forma específica, o sujeito a ser estudado.

Afinal, se este trabalho visa a compreensão de como as estruturas históricas, sociais, culturais, institucionais e políticas discriminam e violentam mulheres, a fim de propor soluções que mitiguem essa realidade, visando a igualdade entre homens e mulheres, também não haveria razão para trabalhar o conceito de gênero de forma ampla, excluindo o correto nome do objeto de estudo da figura de protagonista.

Ademais, conforme Scott (1995, p. 82) destaca, por meio “da linguagem é construída a identidade generificada”. E, por linguagem, não se refere apenas à Língua Portuguesa, mas também a todo o conjunto de elementos relacionais que constituem a comunicação. Desde o uso de plurais que flexionam em gênero (sendo, aqui, o gênero da Língua Portuguesa) para o masculino, até uma construção imagética e comportamental que direciona uma pessoa a estabelecer preconceitos a respeito de outra, acolhendo-a ou segregando sua potencialidade de pertencer a um espaço e/ou grupo (PISCITELLI, 2016).

Nesse sentido, o uso político do termo mulheres busca tanto colocá-las como protagonistas, quanto reconhecer que elas são sujeitos históricos válidos, uma vez que o uso de gênero, por mais que as inclua enquanto identidade e expressão, não configura uma ameaça à estrutura de dominação existente, pois distancia o sujeito, e até o interlocutor, dos espaços de debate e alternância (SCOTT, 1995).

Em relação à realidade brasileira, importante também, neste momento, o uso da palavra mulher, haja vista que “gênero” se tornou uma palavra amplamente utilizada e deturpada em discursos políticos e acompanhada de outros conceitos, como ideologia, que tem evidenciado um desgaste do termo, que precisa,

urgentemente, ser reintroduzido na sociedade com seu significado neutro, e não negativo, como tem ocorrido.

Não obstante essa escolha ter sido utilizada, em alguns momentos do trabalho haverá, ainda, a menção pontual das palavras gênero e feminino, a fim de preservar o conteúdo original da bibliografia levantada para a realização deste texto.

Ultrapassada essa explicação, ressalta-se que, muito embora o foco deste trabalho seja o caso brasileiro, ante a intenção de propor soluções locais considerando as peculiaridades deste país com extensão continental e diversos atravessamentos, como raça, classe social e regionalidades, a desigualdade entre homens e mulheres existe por todo o globo e as violências que ocorrem aqui e, numa alusão à linguagem da Guerra Fria, no terceiro mundo, existem também no primeiro mundo.

Diversas são as realidades compartilhadas, em maior ou menor escala, que culminaram nas lutas pela garantia e proteção dos direitos das mulheres em virtude da existência de uma estrutura de poder que as impede de pertencer a espaços públicos, as remunera de forma desigual, impõe jornadas de trabalho não remuneradas e perpetua violências.

Em consonância com essa perspectiva de que tais violências são compartilhadas, comitês foram formados internacionalmente e documentos têm sido elaborados para que possam ser levantados dados e, por meio da análise dos resultados, serem propostos meios de abordar e alterar essa situação.

Como um exemplo disso, destaca-se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015, pela Assembleia Geral nas Nações Unidas. No corpo do documento estão elencados 17 (dezessete) objetivos a serem alcançados até o ano de 2030. Esses objetivos foram discriminados considerando questões de relevância global de extrema urgência que precisam ser endereçadas, a fim de ser alcançado o desenvolvimento sustentável e, dentre eles, mais precisamente o Objetivo 5, está a igualdade de gênero, que se refere, na linguagem discriminada dos subobjetivos, às mulheres e meninas (ONU, 2018).

O argumento utilizado para incluírem o fim da desigualdade entre homens e mulheres entre as dezessete metas fundamentais para que seja alcançado o desenvolvimento sustentável é que a sustentabilidade “não será alcançada se as barreiras tangíveis e intangíveis que impedem o pleno desenvolvimento e exercício das capacidades de metade da população não forem eliminadas” (ONU, 2018). O documento destaca, ainda, que a igualdade

é base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável. O esforço de alcance do ODS 5 é transversal à toda Agenda 2030 e reflete a crescente evidência de que a igualdade de gênero tem efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável. (ONU, 2018).

Esse fundamento destaca tanto a importância dos estudos referentes a tais desigualdades, quanto demonstra a relevância global da questão. A seguir, estão elencadas as metas para o quinto Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 5):

Metas do Objetivo 5

- 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
- 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
- 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
- 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
- 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
- 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
- 5.a Empreender reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
- 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
- 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, em todos os níveis. (ONU, 2018).

Da leitura desse trecho do documento, percebe-se algum destaque para a vida pública e a presença de mulheres na política e espaços de liderança. Esses dois pontos aparecem sempre nas estatísticas das Nações Unidas, bem como de outros documentos internacionais, como áreas em que a desigualdade numérica é ainda muito evidente (ONU, 2021). Ao passo que outras formas de violência, como a física, acabam possuindo impactos mais noticiados, uma vez que seu resultado na maior parte das vezes é, além de comovente, imagético o suficiente para causar desconforto

e mobilizar as pessoas para tais questões, é a privação de pertencimento a ambientes públicos, de liderança e tomada de decisão que contribui, mesmo que indiretamente, para a perpetuação dessas violências.

A explicação está no fato de que existe uma simulação de representatividade (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). Para entender do que se trata essa ideia, portanto, é preciso entender o que é essa representatividade fictícia, como ela se apresenta e como desconstruir essa ficção.

Para isso, utilizam-se bases para dados tanto de fontes internacionais como nacionais, visando a comunicação entre esses atravessamentos e o destaque de que, embora o caso brasileiro seja peculiar em sua própria formação, há pontos de colisão que podem e devem ser compreendidos por óticas compartilhadas.

Da mesma forma, embora as possíveis soluções sejam pautadas na estrutura doméstica de potencialidades, a experiência internacional apresenta-se como fundamental para a análise de possibilidades de ação ante o problema da desigualdade estudada.

Para iniciar esse processo de compreensão, reafirma-se que não é unicamente a biologia de separa homens e mulheres, há também as “experiências históricas marcadas por valores, sistemas de pensamento, crenças e simbolizações diferenciadas também sexualmente” (RAGO, 1985, p. 93), desde o nascimento.

Compreende-se existir um sistema de dominação que oprime mulheres desde o surgimento da ideia de família, ou famílias, e ele é relacionado com a ideia de propriedade. Esse sistema é o patriarcado (SAFFIOTI, 1987).

O objetivo desse sistema é a manutenção do *status quo*, ou seja, o objetivo dessa estrutura de opressão é que a opressão continue, pois é alicerçada nela que a sociedade atual foi construída (SAFIOTTI, 1987).

A título exemplificativo, pensa-se no debate contemporâneo sobre remuneração entre casais heterossexuais. Em 2019, foi noticiado um estudo que comprovou que 40% (quarenta por cento) casais heterossexuais em que as mulheres recebem remuneração superior ao homem, os homens apresentam estresse e seus variados sintomas, bem como há repercussões, em sua maioria negativas para os relacionamentos (O GLOBO, 2019). Essa questão pode parecer superficial, mas em simples pesquisa *on-line* sobre o tema, aparecem, já na primeira página, não apenas notícias sobre o problema criado pela diferença entre as remunerações, mas também *sites*, em sua maioria voltados para mulheres, criando métodos e dicas, num sistema

de passo a passo, para que as mulheres lidem com as frustrações de seus companheiros e consigam manter o relacionamento. Por que as mulheres precisam se desculpar pela sua remuneração? Porque há algo errado.

Tal situação escancara o desbalanço de uma estrutura pré-estabelecida, qual seja, homens recebem, e sempre devem receber mais do que as mulheres. Mas, por quê? Porque dinheiro, na lógica capitalista, é poder e o poder, neste sistema, foi construído para ser exercido pelos homens (SAFFIOTI, 1987). Há mais homens ou mulheres em cargos de liderança? E na política?

A saída da mulher para o mercado de trabalho, bem como o surgimento do anticoncepcional e até do instituto do divórcio mudaram as relações entre os casais heterossexuais. A dependência financeira da mulher em relação ao homem estabeleceu muitos pilares que sustentam a sociedade atual (WOOLF, 2004), e os desenvolvimentos históricos que contribuíram para sua independência nessa seara formam pequenas rupturas nessa estrutura de dominação.

Outro exemplo: filhos. A maternidade chega acompanhada de culpa para a mulher. Se trabalhar fora do lar, não poderá se dedicar à criação dos filhos como foi socialmente ensinado que deveria. Se a criança tem um desempenho escolar ruim, não é responsabilidade do pai, mas, sim, da mãe que não educou direito, não deu atenção e não esteve lá para corrigir as dificuldades quando surgiram (SAFIOTTI, 1987).

Essas amostras breves evidenciam que as desigualdades, pontuadas, neste momento, como desbalanceamento de poder, são estruturais. Além disso, esclarecem que esse sistema de opressão não prejudica apenas as mulheres, mas também os homens, que não podem, sem julgamentos e pressões sociais, exercerem funções de cuidado, demonstrar afeto e, nem sequer, perceberem remuneração inferior às suas companheiras.

Essa avaliação sobre relação familiar parte de uma ótica normativa cisheterossexual e não se olvida que os arranjos familiares são diversos atualmente, bem como existem múltiplas formas de relacionamento não heterossexuais em que essas dinâmicas podem ou não serem reproduzidas.

Todavia, tendo em mente que as relações diversas entre homens e mulheres se apresentam como problema, é preciso não apenas que homens possam participar dos debates sobre igualdade e neles estejam incluídos, mas que seja evidente, também, que esse sistema é negativo também para eles.

Desse modo, tanto pelo entendimento do patriarcado como um sistema manifestado e institucionalizado de dominância no qual homens estão em relação de superioridade em relação às mulheres, no ambiente familiar e na sociedade (LERNER, 1986), quanto pelo aspecto de que esse é, também, um sistema de exploração, haja vista que “a dominação pode, para efeitos de análise, ser situação essencialmente nos campos político e ideológico, a exploração diz respeito diretamente ao terreno econômico” (SAFIOTTI, 1987, p. 50), é necessário compreender os efeitos dessa estrutura e mecanismos para dissolvê-la.

Na próxima parte do trabalho, será estudada mais a fundo a Teoria da Encriptação do Poder, que é a base para a compreensão desse modelo de dominação apresentado até agora e contribui para a análise de seus elementos e objetivos.

2.1 ENCRIPTAÇÃO E MULHERES

Conforme trabalhado na sessão anterior, as desigualdades entre homens e mulheres são consolidadas a partir de uma estrutura de dominação, que visa a manutenção desse padrão para que se sustente no tempo.

O homem, patriarca, é o chefe da família e, com esse título, dispõe de diversos benefícios, tanto na vida privada, quanto na pública, e essa estrutura de dominação foi fator chave para que homens estivessem em posições de poder, diretamente engajados nos processos decisórios, controlando o ambiente familiar por meio do domínio do tempo e das atividades de suas esposas e filhos, numa matriz cisheterossexual (SAFIOTTI, 1987).

Todavia, o patriarcado não é estático e tem se adaptado ao longo da história, diante das demandas e pressões realizadas pelas mulheres, de forma a manter a estrutura, mas camuflar essa manutenção (LERNER, 1986).

Neste momento, visa-se a compreensão de como o patriarcado se estrutura e como cria uma simulação de realidade que se manteve ao longo da história (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Sob a ótica de que o poder é consubstancial à existência (SANÍN-RESTREPO, 2011), observa-se que estar no mundo implica estabelecer relações de poder, haja vista a condição do ser humano enquanto gregário e político.

No caso das relações entre homens e mulheres, os fatores identitários se tornam relevantes na medida em que existem determinações de oposição, bem como de exclusão, esta última viabilizando a rejeição de uma identidade.

A identidade, nessa ótica, perpassa a concepção de pólos que se espelham e, por meio da compreensão de ser ou não semelhante, estabelecem-se as autoidentificações. De forma mais direta, só existe o *outro* porque existe um *eu*, só é possível existir um *nós*, por haver diferenças que caracterizam um *eles* (SCHMITT, 1976).

Enquanto oposição, as diferenças são saudáveis, haja vista que possibilitam o intercâmbio de vivências, essências e diversidade. Todavia, a situação se torna um problema quando a diferença se torna um parâmetro para a exclusão, como ocorre na matriz de dominação patriarcal. Nessa estrutura, a exclusão ocorre por meio da encriptação do poder (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Poder esse que é compreendido por Sanín-Restrepo (2011) como *potentia* e como *potestas*. O primeiro seria aquele inerente à existência, que não possui requisitos e hierarquias para ser exercido. O segundo, por sua vez, seria um meio de consumir, subtraindo para si diversos poderes e criando condições, qualificações e restrições para o exercício de poder a fim da sua própria manutenção em situação hierarquicamente superior (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Como exposto por Ricardo Sanín-Restrepo e Marinella Araújo (2020, p. 2), “encriptar (poder) é simular poder (democrático, constituinte) e proibir ou condicionar o ser enquanto colapsa a agência política (poder constituinte, resistência) dentro de estruturas fixas, finais transcendentais e sólidas”.

Em uma comparação com idioma, seria a criação de uma língua própria dentro de outra. Aparentemente, todos falam a mesma língua, contudo, para compreender uma mensagem ou se comunicar na língua encriptada, seria necessário ou saber seus significados específicos, ou possuir meios para compreendê-lo, como um dicionário ou algum tipo de material de tradução.

Quando se pensa em uma carta encriptada, logo se imaginam códigos, sinais e outras manifestações que não são compreensíveis, mas estão visíveis. Na Teoria da Encriptação do Poder – TEP, a situação ocorre da mesma forma: existem conceitos encriptados que são visíveis, mas se tornam incompreensíveis em razão de estarem ocultos pelas formas de encriptação (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Para além dos significados ocultos, os autores elucidam que a “encriptação não consiste apenas em ocultar o verdadeiro significado das coisas, mas em ocultá-las de uma maneira com que o significado se torne um não-significado ou uma absoluta falta de sentido” (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 20).

Para melhor compreensão, investigam-se os elementos formadores da encriptação do poder.

O primeiro elemento, já mencionado, é formado pelas “condições para pertencer ao mundo” (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 6), ou seja, para que o sujeito possa ser parte do mundo, é necessário que ele esteja dentro dos padrões preestabelecidos. Assim, fatores como classe social, raça e gênero, por exemplo, são utilizados para segregar e excluir todos aqueles que não cumprem as condições estabelecidas.

O segundo elemento refere-se aos “modelos transcendentais ocultos de unidade e de identidade”, (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 6), que consistem em estruturas que subjugam as diferenças e criam uma falsa sensação de pertencimento, quando na verdade hierarquizam os grupos e qualificam quais podem e quais não podem participar desse mundo. Os autores defendem, ainda, que não é possível pertencer a um espaço democrático se há qualificações hierarquizantes. Nesse ponto, salutar destacar que a diferença, que é fundamental para a formação de identidade e existência, é utilizada como mecanismo de dominação.

Para que essa dominação ocorra, é necessário que seja criada uma totalidade indivisível, una e homogênea. E essa “totalidade contém o desenho das partes que lhe são essenciais, criando simultaneamente o mecanismo para calcular o surgimento de todas relações possíveis” (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 7).

Essa totalidade, pensando no Direito Constitucional, seria o povo. O poder constituinte originário advém do povo, e a ele é atribuída uma capacidade de formação, transformação e fundação do Estado (CANOTILHO, 2010). A mudança de compreensão da visão tradicional, para a apresentada pela TEP, está no fato de que “povo” é uma categoria que aparenta conter, no sentido matemático, as diferenças, mas, na verdade, possui uma face.

Considere-se o caso brasileiro. Quem é o povo brasileiro que escreveu o texto constitucional? Com muita segurança afirma-se que, em sua maioria, homens brancos. Nessa lógica, em que medida a diferença foi exercida de fato, e não apenas construiu-se uma simulação de pertencimento? Esta imagem de povo segue forte,

ainda hoje, no Brasil, no qual “uma parte absolutamente arbitrária (pessoas brancas dentro de um estado-nação) define uma infinidade inatingível (povos marginalizados, migrantes forçados)” (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 7).

Todas as pessoas que ficam à margem, sem a capacidade de existir, ou seja, de exercer poder e se relacionar, são denominadas “povo oculto”. A questão em relação a esse grupo é que, embora o povo oculto não possua representatividade, para que o “todo” simulado, qual seja, “o povo”, exerça seu poder, é necessária a existência de uma sensação de pertencimento que evite a insurgência desse grupo posto à margem (SANÍN-RESTREPO, 2011).

Por fim, o terceiro elemento consiste na criação de um mundo simulado, um simulacro de realidade e democracia na qual os significados são modificados para que, os não pertencentes, não tenham acesso à verdade e não possam retomar e exercer o poder que lhes foi sequestrado. A estrutura está visível, mas não pode ser acessada.

Nesse sentido, a Teoria da Encrytação do Poder visa descobrir a essência desse poder, que é utilizado como dominação, bem como possibilita que, por meio da descriptação, esse sistema que exclui, subjuga e controla toda a diferença por meio das estruturas sociais e políticas na qual a sociedade contemporânea, se alicerça e seja transformada.

Uma vez que o poder, enquanto dominação, requer, para sua existência, manter-se encriptado e construir essa simulação de realidade, é exatamente por meio da compreensão dos mecanismos desse poder, sua linguagem e simulacro que alguma transformação é viabilizada (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

No caso deste estudo, os elementos de diferença que são polarizados hierarquicamente são homem e mulher. Nesse sentido, à mulher é tolido o direito de pertencer ao mundo, diante de várias condições para pertencimento que foram naturalizadas e impostas historicamente.

A mulher é destinada ao cuidado, à família, às emoções e à submissão. Desde o pecado original, à mulher é atribuída a fraqueza, a culpa e a incapacidade de tomar decisões complexas, pois a racionalidade pertencia aos homens (SAFFIOTI, 1987).

O mecanismo de totalidade é construído por meio do discurso da igualdade promovido por esse sistema, que não se reflete na prática. Veja-se o exemplo das mulheres com remuneração superior aos seus companheiros e o caso da educação. Enquanto houver jornada dupla e tripla, enquanto mulheres forem violentadas até a

morte pelo simples fato de serem mulheres e enquanto existir uma ideia coletiva de que há espaços que as mulheres não podem pertencer, esse discurso servirá apenas para criar uma ilusão de pertencimento. O pertencimento é lastreado na igualdade dentro das diferenças, mas essa igualdade não é materializada. A diferença é ocultada e excluída dos espaços.

Por fim, o simulacro instituído de fato cria uma falta sensação de representatividade. Estatisticamente há mais mulheres em posições poder, há leis específicas para mulheres, o próprio texto constitucional determina que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (BRASIL, 1988). Mas, quantas são as cadeiras ocupadas por mulheres em cargos de poder e quantas são ocupadas por homens? Quantas mulheres não deixaram de realizar denúncias ou prosseguir com processos nos quais foram vítimas de violência, porque a própria estrutura que deveria defendê-la a violentou novamente? Em termos de direitos, e pensando na reprodução, por que os métodos contraceptivos, exceto a camisinha, são destinados unicamente às mulheres, se uma mulher é capaz de gerar uma a duas crianças por ano e um homem possui uma infinidade de possibilidades?

É construída uma estrutura que aponta para um lado, mas caminha para outro. Ademais, quando questionada, as respostas estão prontas, todas pautadas nesse modelo de falso pertencimento (SANÍN-RESTREPO, 2011).

Para que as desigualdades entre homens e mulheres possam ser observadas no plano brasileiro, bem como analisada a garantia de direitos, faz-se necessário verificar, também, a estrutura encriptada do Estado brasileiro. Nesse sentido,

a máquina de encriptação mais sofisticada da colonialidade é a ideia constitucional. Por meio dela, hierarquias (raciais, de gênero, nacionais) são estabelecidas, os bens de uso comum são privatizados e a democracia é destruída em seu próprio nome, enquanto o capitalismo é instalado como a única verdade global (Méndez-Hincapié e Sanín-Restrepo, 2018). Por que a constituição é a máquina mais perfeita? Porque reúne povo e democracia como agência e estrutura em uma engrenagem formidável e impenetrável (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 7).

Se, como mencionado, a identidade é formada a partir da percepção de si por meio da relação com o outro, é relevante que sejam observados os opostos e/ou o outro nas relações de poder entre homens e mulheres, entre povo visível e povo oculto (SCHMITT, 1976). Nessa perspectiva, a diferença se destaca.

Essa mesma matriz de pensamento pode ser utilizada quando se pensa em soberania estatal. Diferente da perspectiva atual, na qual se discutem tipos de soberania, abordagens históricas e dogmáticas, e até a possibilidade de existirem soberanias porosas e solidárias (LOPES, 2018), é a visão tradicional que visa ser destacada neste texto, pois nela foi moldada o sistema ora estudado.

O surgimento do conceito de soberania com o Tratado de Vestfália em 1648, fundou uma percepção de soberania que se assemelha à visão do modelo atômico de Dalton, sendo que este Estado soberano, em uma perspectiva doméstica, seria como uma bola de bilhar: absoluta, una e indivisível; e, externamente, seria igual aos demais pares. Nessa visão, a soberania pode ser percebida como uma ordem suprema, haja vista não depender de uma norma superior para que tenha validade (KELSEN, 2016) e, no limite, é ela que garante a existência de dois princípios que surgem com esse modelo: a Autodeterminação do Estado e a Não-Interferência.

A própria Carta da Organização das Nações Unidas defende a soberania como um pilar das relações internacionais. Para tal, é inclusive colocada em posição nobre no primeiro parágrafo do segundo artigo do texto, que trata sobre os princípios que regem a Organização e seus membros, e diz que “a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros” (ONU, 2021).

Assim, verifica-se que, diante da visão tradicional de soberania, há uma nuclearidade que permite uma clara distinção entre o “eu” e o “outro”. Ainda nessa linha de raciocínio, fica evidente que existe uma homogeneização, mesmo que fictícia, desse “eu”. Há um pertencimento nessa categorização. Ser brasileiro é pertencer a unidade, mas, tratando-se o Brasil de um país extenso, miscigenado, com religiões diversas e rica diversidade cultural, talvez a grande identificação como brasileiro é não pertencer (ou se sentir pertencente) a outro Estado.

Quanto ao poder soberano, foi questionado ao longo da história se esse poder emanava do monarca ou do governante, mas com o tempo sua origem foi majoritariamente atribuída ao povo, como aponta Rousseau que entende decorrer, a soberania, do pacto social e ser um poder absoluto transferido ao Estado pelo povo (ROUSSEAU, 2012).

É possível inferir que, se a soberania for pensada como um mecanismo de dominação, esse cenário é mais simples de ser visualizado se considerado que o poder soberano emana de uma pessoa, uma autoridade. A compreensão do povo,

uma totalidade, como dominador, perde o sentido por não haver “outros” a serem dominados por ele.

Todavia, quando considerada a TEP, vê-se que esse povo possui uma representatividade que é simulada para atingir o objetivo de dominação. Assim, Ricardo Sanín-Restrepo e Marinella Araújo (2020) destacam que, na realidade, o povo é apontado como soberano para que essa soberania seja, então, sequestrada de si.

A emboscada ao poder do povo segue uma lógica simples: tornar o povo soberano, devolver a soberania à norma, desativar o povo dentro da norma, capturar sua energia na legalidade, negar seu acesso à linguagem e expulsar seus corpos para a máquina trituradora do mercado (SANÍN-RESTREPO, 2016, p. 40).

Desse modo, para que seja possível compreender as desigualdades entre homens e mulheres no Brasil é preciso considerar, a uma, a encriptação referente à igualdade entre homens e mulheres e, a duas, a encriptação do que seria o povo brasileiro, pois ambas não apenas se atravessam, como também se reforçam, uma vez que as mulheres fazem parte do povo oculto em ambos discursos.

Para além disso, é necessário também que seja pensada uma forma de libertação dessa estrutura que não ocorra única e exclusivamente por meio do Estado, mas também mediante práticas sociais e coletivas de transformação (CORNELL, D; SEELY, S. 2016), haja vista que, como apontado, a própria estrutura estatal é encriptada.

A seguir, intenciona-se compreender qual é a face oculta dessas mulheres que se estuda. Por meio de dados e pensadoras brasileiras, pretende-se assimilar quais são os principais desafios encontrados na realidade brasileira e localizá-los dentro dessas matrizes de encriptação.

2.2 QUEM SÃO AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE DESIGUALDADE?

As desigualdades entre homens e mulheres possuem atravessamentos e transversalidades, ou seja, pontos de compartilhamento por todo o globo. Seja a metrópole, a colônia, o Sul, o Norte, o primeiro mundo ou o terceiro.

No caso brasileiro, em específico, é fundamental, para correta análise dos dados, entender as dimensões de impacto de raça, classe socioeconômica, geração, região e muitos outros (FARAH, 2004).

Cuidou-se, então, para que fosse construída uma base de dados elencando e percorrendo sobre as desigualdades entre homens e mulheres que reflita o cenário global e a realidade doméstica, que é o foco deste estudo.

Ao pensar na lógica de direitos, talvez aquele que demanda mais força cogente e tem mais inserção na soberania nacional de um Estado, no momento atual, seja o construído em foros e arenas supranacionais, que acaba modulando a soberania nacional, tornando-a porosa. Percebe-se, hoje, que grandes decisões políticas são tomadas em foros internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio. Elas produzem direito. Não se olvida que, uma vez sendo de matriz econômica, essas produções não são recepcionadas de modo tão amigável, ao passo que as de matriz político-social costumam ser acolhidas e recebidas pela porta da frente, mas a cooperação e alinhamentos coletivos contribuem para a discussão de importantes temáticas, como é o caso do direito da mulher (ARAÚJO, 2018).

Assim, reconhece-se a importância dos foros internacionais, bem como dos documentos que constroem uma agenda internacional que decorre de uma pauta de força cogente e destaca-se a necessidade de atenção a tais documentos, pois eles denunciam situações de desigualdade.

Como modo de compreender os desafios, desigualdades, violências e vulnerabilidades às quais as mulheres estão sujeitas atualmente, serão utilizados relatórios atualizados, internacionais e nacionais, para que a teoria dialogue com a realidade. O foco do trabalho está na análise da situação do Brasil, mas se mostra relevante localizá-lo no mundo e verificar os atravessamentos em maior e menor grau com outras realidades.

Desse modo, uma das fontes de dados analisada foi o Global Gender Gap Report¹ 2021, documento produzido pelo Fórum Econômico Mundial, que monitora as desigualdades entre homens e mulheres no tempo, visando a promoção de meios para reduzi-las. Para tal, o documento está fracionado em quatro áreas: Participação Econômica e Oportunidade; Desempenho Educacional; Saúde e Sobrevivência; e Empoderamento Político (FEM, 2021).

No ano de 2021, o estudo abarcou 156 (cento e cinquenta e seis países) e os resultados e tendências apontaram que, do ano de 2020 para 2021, houve redução

¹ Tradução nossa: Relatório Global de Desigualdade de Gênero

na paridade entre homens e mulheres; dentre esses quatro medidores, o que se destaca como mais desigual é o empoderamento político, ao passo que os que estão mais próximos de alcançarem o patamar de igualdade são os de saúde e educação (FEM, 2021).

É trazida também uma classificação de 0 (zero) a 1 (um), na qual os países analisados são pontuados conforme tenham atingido essa igualdade e, neste ano, o Brasil atingiu a classificação de número 93 (noventa e três), com pontuação de 0,695 (seiscentos e noventa e cinco milésimos) (FEM, 2021).

Como fonte principal, e nacional, destaca-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como um dos responsáveis pelas estatísticas de gênero. O Instituto se utiliza de cinco parâmetros principais para abarcar as informações e as catalogar, pautado no Conjunto Mínimo de Indicadores de Gênero - CMIG² produzindo, assim, material acerca das diferenças de gênero no país.

São esses critérios: “estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos; educação; saúde e serviços relacionados; vida pública e tomada de decisão; e direitos humanos das mulheres e meninas” (IBGE, 2021), que foram pautados nas áreas de concentração da Plataforma de Ação de Pequim, de 1995³ (ONU, 2021), bem como visam, por meio dessa monitoração das desigualdades, violências e condição de vida das mulheres, a harmonização de tais indicadores com as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial o Objetivo 5, que consiste na Igualdade de Gênero (PLATAFORMA AGENDA 2030, 2021).

Destaca-se, apenas para fins ilustrativos, que no documento produzido pelo IBGE é utilizada a palavra gênero para se referir exclusivamente a homens e mulheres, o que não causa prejuízo à compreensão, pois isso é destacado logo no início. A definição utilizada pelo Instituto envolve a percepção de gênero orientada pela definição atribuída no nascimento, pautada no sexo biológico do indivíduo, como evidenciado no Informativo Estatísticas de Gênero:

A palavra “sexo” refere-se aqui às diferenças biológicas entre homens e mulheres. “Gênero”, por sua vez, refere-se às diferenças socialmente

² Original: Minimum Set of Gender Indicators - MSGI

³ A Plataforma de Ação de Pequim foi um documento realizado na Quarta Conferência Mundial das Mulheres, nos dias 04 a 15 de setembro de 1995. Ele estabelece desde uma análise da situação global, até objetivos estratégicos e ações a serem tomadas a fim de reduzir as diferenças na efetivação de direitos e mitigação das violências direcionadas às mulheres.

construídas em atributos e oportunidades associadas com o sexo feminino ou masculino e as interações e relações sociais entre homens e mulheres (IBGE, 2021, p. 2).

No ano de 2021, foi divulgada a segunda edição com essas informações, tendo a primeira ocorrido em 2018. Esta contou com 38 (trinta e oito) indicadores, ao passo que aquela foi construída a partir de 36 (trinta e seis) indicadores fixos e mais 7 (sete) referentes a cada temática (IBGE, 2021).

A partir dos resultados apontados, percebe-se que houve atenção à continuidade dos indicadores, a fim de observar a modificação dos números no tempo, bem como procurou-se apurar dados mais recentes. Exemplo disso é que, na tabela referente ao ano de 2018, embora a maioria das informações houvesse sido apurada em 2016, havia, ainda, 14 (quatorze) indicadores não disponíveis e números datados de 2006, como foi o caso da porcentagem de mulheres de 20 (vinte) a 24 (vinte e quatro) anos de idade, casadas ou em união antes dos 18 (dezoito) anos (IBGE, 2021).

Essa realidade apresentou uma pequena melhora em 2021, com a maior parte das informações sendo datada de 2019 e 2020, mas havendo ainda algumas do ano de 2013. Em relação ao número de indicadores não disponíveis, de 14 (quatorze) apresentados na tabela de 2018, ainda restam 13 (treze) (IBGE, 2021).

A fim de separar áreas de atenção para caracterizar a mulher brasileira que está em posição de desigualdade, para compreender suas demandas, necessidades e rosto, será utilizada a mesma divisão realizada pelo IBGE, enquadrando as informações das demais fontes dentro desses critérios amplos.

2.2.1 Estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos

O primeiro ponto de análise circunda a relação entre mulheres e trabalho, situação que foi drasticamente modificada no Brasil de três gerações até os dias atuais.

A mão de obra, em 1960, possuía uma taxa de participação de 19% (dezenove por cento), ao passo que, 50 (cinquenta) anos depois, em 2010, já atingia os 63% (sessenta e três por cento) (GUIMARÃES; BRITO, 2016).

No pilar das estruturas econômicas, atualmente, observa-se que a taxa de participação na força de trabalho dos homens é aproximadamente 19% (dezenove por cento) superior ao das mulheres.

Não se pode olvidar que, dentro da estrutura racista na qual o Brasil se insere, há ainda discrepâncias quanto à ocupação entre as mulheres, sendo que as autodeclaradas brancas possuem a taxa de ocupação 2% (dois por cento) acima das consideradas negras ou pardas.

Para além dessa dissonância, observa-se, ainda, que, entre as mulheres sem filhos ou filhos maiores, e aquelas que possuem crianças de até três anos, há uma diferença de quase 13% (treze por cento) nos índices de ocupação, sendo os números benéficos àquelas que não possuem filhos pequenos (IBGE, 2021).

Em termos de remuneração, no ano de 2019, verificou-se que as mulheres receberam, em média, 23% (vinte e três por cento) a menos que os homens. Essa diferença na remuneração aumenta, ainda, quando se colocam posições de maior destaque numa empresa, como é o caso de diretorias e gerências. Nesses cargos, as mulheres recebem apenas 61,9% (sessenta e um vírgula nove por cento) da remuneração dos homens (IBGE, 2019).

Ademais, constata-se que nas regiões em que os rendimentos habituais médios são maiores, como é o caso do Sul, existem as maiores disparidades na remuneração de homens e mulheres, chegando a remuneração destas ser apenas 72,8% (setenta e dois vírgula oito por cento) do percebido pelos homens (IBGE, 2019).

Por outro lado, nas regiões em que o rendimento médio é inferior, essa diferença também reduz, como é o caso do Norte, região na qual mulheres recebem 92,6% (noventa e dois vírgula seis por cento) dos rendimentos percebidos pelos homens, existindo assim, maior paridade salarial (IBGE, 2019).

A relação entre trabalho remunerado e trabalho não remunerado, conhecida como dupla ou tripla jornada de trabalho, e que atinge os trabalhos de cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, é um ponto que merece atenção quando considerado o Brasil, pois a questão do cuidado é, ainda, extremamente naturalizada como algo que é característico da mulher (SAFFIOTI, 1987).

Nessa perspectiva, até a quantificação desse trabalho se torna difícil, pois parte do tempo gasto nessas atividades acaba por não ser contabilizado pelas próprias mulheres, quando da análise do impacto do trabalho doméstico não remunerado em suas vidas (SAFFIOTI, 1987).

O censo do IBGE do ano de 2017 analisou pessoas com 14 (quatorze) anos ou mais e, restou evidente que, as mulheres passam mais do que o dobro do tempo dos homens realizando as atividades de cuidado de pessoas e domésticos. Em porcentagem, os homens passam apenas 44% (quarenta e quatro por cento) do tempo que as mulheres despendem nesse tipo de atividade (IBGE, 2017).

Para colher as informações atualizadas, o censo foi ainda mais específico, considerando as divergências de números nas regiões do país, raça e capacidade econômica. Em média, as mulheres se dedicaram quase que o dobro de horas em relação a essas atividades, do que seus pares homens (IBGE, 2021).

Em termos regionais, as regiões Nordeste e Sudeste apresentaram as maiores diferenças no índice. Já em relação à raça, observa-se que, tanto a quantidade de horas totais dedicadas, quanto as horas destinadas a essas atividades por parte das mulheres também foi significativamente superior, 1,3h (um vírgula três horas). Proporcionalmente, isso também se evidencia, haja vista que, comparando homens brancos e negros/pardos, houve aumento de apenas 0,1h (zero vírgula uma hora) trabalhada. Por fim, no critério rendimento, percebe-se que, nos núcleos familiares em que há maior rendimento, o total de horas a mais que as mulheres trabalham no cuidado de pessoas e/ou afazeres domésticos, em média, foi de 7,5h (sete vírgula cinco horas) a mais; ao passo que, naqueles menos favorecidos, essa diferença ultrapassa as 13h (treze horas) (IBGE, 2021).

Em termos de análise global, a expectativa do FEM é que cerca de 5% (cinco por cento) das mulheres perderam o trabalho no ano de 2021, em virtude da pandemia da COVID-19, e que houve redução do número de mulheres contratadas para ocuparem posições de liderança (FEM, 2021).

Ainda em termos de acesso a recursos, destaca-se a maternidade como um critério observado quando da contratação e promoção de mulheres no ambiente de trabalho. A ideia de “suspeita da maternidade” é frequentemente citada como um dos pontos que contribuem para o cenário de desigualdade salarial. Relevante mencionar que a maternidade afeta as mulheres como um todo, independentemente do seu desejo ou não de terem filhos (SILVERA, 2016).

O Método Clerc, por exemplo, que é utilizado para analisar a desigualdade de remuneração, observa tempo, atividade desenvolvida e a transformação da carreira. Assim, busca avaliar como foi modificada, ao longo da carreira, a pretensão remuneratória de grupos diversos. No caso da relação entre homens e mulheres,

percebe-se que tanto as remunerações são desiguais, quanto os cargos alcançados (SILVERA, 2016).

Tal relação é destacada por essa percepção de que mulheres estão destinadas à maternidade (SAFFIOTI, 1987), bem como que seu papel é de cuidado, submissão e restrito ao ambiente privado. Nessa ótica “a mão de obra feminina permanece concentrada nos serviços e no comércio e é amplamente majoritária nas ocupações – formais e informais- de tempo parcial” (LAVINAS et al., 2016, p. 94).

A relação com o comércio e vendas é também reflexo da ótica de objetificação da mulher. Quando o público é masculino, percebe-se a majoritária utilização de mulheres tanto no marketing, quanto nos próprios espaços de venda. Feiras automobilísticas, cerveja, desodorante e perfume são produtos que frequentemente destacam mulheres como objetivo final.

Tal relação constrói a ideia de que um estereótipo de mulher, comumente dentro do padrão de beleza contemporâneo, será atraído por aquele grupo que consumir o produto.

Esse elo entre serviços e comércio, decorre também da suposta docilidade, amabilidade e cooperatividade associada às mulheres. Em razão disso, visualiza-se o trabalho das mulheres como uma expansão do já naturalizado dever de cuidado.

Contudo, há um problema nessa situação. Se as mulheres estão no mercado de trabalho, mesmo possuindo oportunidades desiguais, remunerações desiguais e sofrendo violências, onde estão seus filhos? A partir da saída da mulher do ambiente ao qual foi destinada desde o nascimento pela sociedade machista e patriarcal, surge a chamada “crise do cuidado” (ABRAMO, VALENZUELA, 2016, p.114).

Essa crise decorre da impossibilidade, literal, das mulheres estarem fora de casa trabalhando e cuidando do lar ao mesmo tempo. Mesmo diante de jornadas de trabalho com horários flexíveis, trabalho em turnos e todas as demais táticas utilizadas para poderem estar no ambiente de trabalho, não é possível para a mulher, sozinha, exercer todas essas atividades.

Como maneira de cooptar as mulheres para que se mantenham no mercado de trabalho, duas grandes manobras foram fomentadas: a primeira, é a ilusão da igualdade e proteção trabalhista, já a segunda, seria a destinação compulsória da remuneração das mulheres para a manutenção do patriarcado.

Nesse sentido, visualiza-se de forma mais clara a implementação da encriptação. A legislação, em seu modo formal, estabelece direitos e garantias ao

trabalho da mulher, no que seria um plano individual. Todavia, não fornece qualquer contrapartida ao mercado.

Portanto, qual é o benefício de contratar mulheres se quando da licença maternidade, não apenas será necessário continuar o pagamento de sua remuneração, como também contratar outra pessoa temporariamente para a realização do mesmo trabalho? (SAFFIOTI, 1987).

Em termos de destinação compulsória da remuneração, basta pensar que a criação da mulher foi socialmente destinada para sua manutenção dentro do lar. Das brincadeiras infantis de “casinha”, “cozinha” e “boneca” às diversas revistas sobre casa, lar e bem-estar com nomes de mulheres em seus títulos. Desse modo, tanto para a criação dos filhos, quanto para a manutenção do lar, mulheres acabam dispensando parcela maior do seu rendimento para as atividades percebidas como naturais pelo patriarcado.

Compreendidas as estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos das mulheres, passa-se agora à percepção do posicionamento das mulheres em termos de educação para avaliar sua situação de igualdade ou não.

2.2.2 Educação

A educação formal é percebida como meio de ascensão social, bem como de independência. O acesso à educação, principalmente a nível superior, foi restrito a uma elite de homens brancos ricos por anos e a possível transformação desse cenário representa um dos pilares, junto à independência financeira, para a igualdade entre homens e mulheres (WOOLF, 2004).

As estatísticas do IBGE demonstram que, na questão educacional, observa-se melhora no que tange o acesso de mulheres e homens de forma igualitária à educação básica. Esses números seguem equilibrados quando se trata do ensino superior.

Todavia, esse desenvolvimento é recente, conforme demonstram os dados. Na população com 25 (vinte e cinco) anos ou mais, há mais homens que mulheres sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto e, em termos de ensino superior, as mulheres superam em quase 4 (quatro) pontos percentuais os números dos homens. Já na população com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, as mulheres

possuíam menor grau de instrução (IBGE, 2021), haja vista todos os empecilhos enfrentados para que pudesse pertencer ao ambiente público e estudar.

Embora seja celebrável essa mudança estrutural que viabilizou a presença de mulheres e meninas nas escolas e instituições de ensino superior, a questão do machismo introjetado na sociedade é acentuado pela participação feminina em determinados cursos.

A título exemplificativo, observa-se que, conquanto exista aumento da participação feminina em cursos como Medicina e Direito, na qual constituem mais de 55% das matrículas de graduação, atingindo quase 60% (sessenta por cento), no caso deste último, as mulheres ainda dominam, sendo quase 90% (noventa por cento) do corpo discente, alguns cursos que estão relacionados a cuidado, como é o caso de Serviço Social e Enfermagem. Lado outro, são menos de 22% (vinte e dois por cento) no curso de Engenharia. Essa quantidade é mantida baixa nos demais cursos de ciências exatas (IBGE, 2019).

Em relação à educação, ainda, é perceptível a maior participação de mulheres discentes, estando em número de aproximadamente 8% (oito por cento) superior aos homens. Já no que se refere à docência, observa-se maior igualdade desde a primeira apuração, em 2003, que apontava a porcentagem de 43,2% (quarenta e três vírgula dois por cento) e, no último censo que colheu essa informação, realizado em 2019, indicou aumento para 46,8% (quarenta e seis vírgula oito por cento) (IBGE, 2021).

O Gender Data Portal, do Banco Mundial, aponta, em termos de finalização do segundo grau que, nos grupos de renda média e alta, as mulheres brasileiras possuem números mais altos em relação aos homens. A situação, contudo, se inverte tratando-se da população de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 2021).

A estrutura de negação da mulher no espaço público, novamente, resta evidenciada quando se observa, na análise desses dados, que menos mulheres são absorvidas pelo mercado de trabalho do que homens, mesmo havendo uma mudança no cenário de escolaridade, como destacado. Quando há filhos, então, a diferença entre mulheres e homens empregados se distancia por mais de trinta pontos percentuais (IBGE, 2019).

Novamente, depreende-se a existência desse véu que impede o acesso das mulheres ao espaço público, tradicionalmente negado pelo patriarcado.

Inexistindo a barreira da educação ou capacitação profissional, resta observar que está oculta, embora visível quando se repara, a barreira de que o único fator que impede a mesma absorção no mercado de trabalho é o fator “mulher”.

Há, portanto, falsa sensação de igualdade de oportunidades, haja vista que os números apontam que o simples fato de ser mulher é considerado como empecilho para pertencer ao mercado de trabalho. A maternidade, novamente, se apresenta como um ponto de destaque. Não se admira que exista um embelezamento da maternidade na mídia e na construção social, como se ela fosse apenas uma dádiva e não consistisse também em uma doação, responsabilidade e possível fator de estagnação profissional. Não pela sua natureza, mas pela percepção social das consequências da maternidade.

Dessa parte, verifica-se que diferenças de remuneração, bem como de posicionamento no mercado de trabalho não são baseadas na capacitação das mulheres, mas no impedimento de sua participação na vida pública.

Isso ponderado, observa-se agora a saúde da mulher.

2.2.3 Saúde

O acesso à saúde é fundamental para a vida, bem-estar e participação em sociedade. O impedimento de receber tratamentos e a ausência de políticas para atendimento de grupos em situação de vulnerabilidade, pode contribuir para a exclusão e violência desses grupos.

Por anos, questões como acesso a anticoncepcionais, exames e medicamentos foram centrais no debate das mulheres (SAFIOTTI, 1987), mas, atualmente, busca-se compreender se, e como, essa situação foi alterada.

Considerando questões da saúde da infância, a taxa anual de mortalidade de meninas com menos de 5 (cinco) anos tem decrescido com alguma estabilidade, desde 2011 e, em 2019, atingiu o índice de 12,8% (doze vírgula oito por cento), sendo o menor dos últimos anos, consequência das políticas de informação e acesso a saúde (IBGE, 2021).

Assim como nos demais dados trazidos pelo censo, há também discrepâncias regionais, como é o caso do Norte e Sul, no qual este apresenta uma taxa de 9 (nove) pontos percentuais, enquanto aquele atinge a marca de 17,2 (dezessete vírgula dois) pontos percentuais.

Avançando nas questões referentes à saúde pública, observa-se que, embora os índices de tabagismo tenham diminuído desde o censo de 2013, há uma diferença significativa do consumo por homens e mulheres acima de quinze anos de idade: enquanto 15,7% (quinze vírgula sete por cento) dos homens consomem produtos com tabaco, apenas 9,4% (nove vírgula quatro por cento) das mulheres o fazem (IBGE, 2021).

Em contrapartida, esses números se invertem radicalmente, seguindo uma tendência global, quando se trata de obesidade. De 2013 para 2019, ambos tiveram aumento de, pelo menos, 5 (cinco) pontos percentuais. As mulheres, entretanto, batem o recorde de 30,2% (trinta vírgula dois por cento), ao passo que os homens apenas atingem $\frac{3}{4}$ (três quartos) dessa porcentagem (IBGE, 2019).

Outro número que apresentou mudança significativa de 2011 para 2019 é o da expectativa de mulheres com mais de 60 (sessenta) anos. Em todas as regiões do país, soma-se pelo menos um ano a mais em relação à pesquisa anterior, sendo a estimativa média no Sul, por exemplo, de 85,3 (oitenta e cinco vírgula três) anos. A expectativa mais baixa se encontra no Norte, 82,4 (oitenta e dois vírgula quatro) anos (IBGE, 2019).

Neste tópico, se faz necessária uma análise do contexto atual de saúde pública afetado pela pandemia da COVID-19. A fim de garantir a segurança da população, diversas medidas como isolamento social, *lockdown*, teletrabalho, horários flexíveis têm modificado as dinâmicas sociais. O fechamento de escolas, creches e estabelecimentos não essenciais, em específico, trouxeram impactos diversos na vida das mulheres, de modo que o Global Gender Gap Report de 2021, produzido pelo Fórum Econômico Mundial, aponta que os impactos da COVID-19 devem atrasar a igualdade de gênero em mais uma geração. A expectativa para que as desigualdades fossem superadas, subiram de 99,5 anos para 135,6 anos.

De acordo com o National Bureau of Economic Research - NBER, publicado em abril de 2020, a expectativa para o contexto atual vivido é de que a sociedade passará por dificuldades e desafios, neste momento, em relação à igualdade entre homens e mulheres (NBER, 2021).

O documento de trabalho denominado *The Impact of Covid-19 on Gender Equality*⁴, aponta que essa crise seguirá um caminho diferente das recessões

⁴ Tradução nossa: O Impacto da COVID-19 na Igualdade de Gênero

tradicionais, como aconteceu em 2008, por exemplo. O argumento principal é que, ao passo que tradicionalmente é o trabalho do homem afetado pelas crises econômicas, neste momento, de crise de saúde pública com impactos econômicos, o grupo que, profissionalmente, sofrerá mais impacto é o das mulheres (NBER, 2021).

Isso porque, tanto o distanciamento social, quanto o fechamento de creches e escolas, afetam as mães que trabalham e as mulheres, de forma geral. Quanto ao distanciamento, a justificativa está no fato de que a maior parte das mulheres trabalha nas áreas da saúde e educação, mas está em porcentagem alta nos setores de serviço e hospitalidade também. A questão da educação se destaca pelo fato de que é necessária atenção integral aos filhos, principalmente menores, e o fechamento de creches e escolas inviabiliza que pais saiam de casa para trabalhar. O arranjo doméstico tradicional das famílias, como já mencionado, impõe à mulher o papel de cuidado e trabalho doméstico não remunerado. Desse modo, as mulheres ficam inviabilizadas de saírem de casa para trabalhar, bem como responsáveis pela educação e cuidado com os filhos e a casa (NBER, 2021).

Como alternativas que podem permanecer no tempo, o documento elenca duas alterações decorrentes do momento atual que podem contribuir para essa igualdade: flexibilidade de horário de trabalho e alteração da dinâmica familiar.

A primeira está relacionada à necessidade de adaptação sofrida pelo mercado de trabalho. Diante de toques de recolher, *lockdown* e outras políticas para efetivar o isolamento social, de modo a evitar a propagação do vírus, a possibilidade de teletrabalho se intensificou, bem como uma adaptação de horários. Os autores destacam que, uma vez que essa dinâmica se mantenha no tempo, será possível que mulheres, principalmente com filhos, possam se beneficiar dessa rotina semipresencial ou até não presencial (NBER, 2021).

Já a segunda refere-se a uma possível alteração na dinâmica familiar, haja vista que muitas médicas e enfermeiras são mulheres, assim como há intensa presença de trabalhadoras em farmácias e supermercados, considerados estabelecimentos que prestam serviço essencial. Desse modo, o documento destaca que poderia haver uma inversão dos papéis dentro do ambiente familiar e até na própria divisão do trabalho doméstico (NBER, 2021).

De fato, tanto pela necessidade atual, quanto pela comodidade de evitar gastos com equipamento, espaço físico, transporte e até tempo no trânsito, é possível que o sistema de horas flexíveis e teletrabalho se mantenha e, possa sim, contribuir para

que as mulheres estejam inseridas de forma mais intensa no mercado de trabalho. Todavia, não pode ser esquecido o fato de que as atividades de cuidado com filhos e lar demandam tempo e, em um sistema em que não haja a modificação da estrutura de divisão do trabalho doméstico como é descrita no estudo, tal arranjo pode contribuir, ainda mais, para que mulheres estejam sobrecarregadas de trabalho dentro do seu ambiente familiar.

Por outro lado, o FEM, na seara de compreensão de trabalhos do futuro, considera que a igualdade entre homens e mulheres estará mais distante ainda, em virtude da pandemia. O relatório de 2021 apresenta uma previsão chamada de “trabalhos do futuro”, na qual são feitas previsões de áreas que vão crescer pautadas nas necessidades de mercado e alterações sociais, apenas duas das oito profissões destacadas apresentariam paridade entre homens e mulheres (FEM, 2021).

Além disso, não podem ser esquecidos os núcleos familiares diversos. Acreditar, no ano atual, que uma família é pai, mãe e filho, é desconsiderar a história, os números e a realidade. Se o termo adotado hoje é “famílias”, há uma necessidade de adaptação para compreender que os núcleos familiares se modificaram. Essa pontuação não vislumbra qualquer tipo de aprofundamento no Direito das Famílias, mas, sim, apontar que as mulheres já estão no grupo percebido como mais vulnerável profissionalmente pelos efeitos da pandemia e, somado a isso, as que são mães e moram com os filhos menores, sem a presença de outra pessoa responsável, como companheiro ou companheira, são as mais prejudicadas.

A pandemia da COVID-19 de certo causará impacto em termos de saúde e modificação do ambiente de trabalho, mas, haja vista que ainda se vive essa situação, a análise se propõe, apenas, a descrever o contexto e possíveis consequências.

Outro ponto que será discutido a seguir, é a vida pública e tomada de decisão, também afetada pelo contexto pandêmico, mas cuja raiz é uma das mais profundas do sistema patriarcal.

2.2.4 Vida pública e tomada de decisão

Já em relação à vida pública e tomada de decisão, as proporções demonstram a resistência de um sistema machista. Para que possa haver igualdade “as mulheres devem participar efetivamente da vida pública, em seus campos cívico, econômico e

político, assumindo posições de liderança tanto no setor público, quanto no setor privado” (IBGE, 2021, p. 8).

Tal como mencionado no decorrer deste trabalho sobre a destinação historicamente naturalizada da mulher ao ambiente privado, do número total de vereadores eleitos, apenas 16% (dezesesseis por cento) foram mulheres. Fato interessante de ser observado é que o estado que elegeu mais mulheres foi o Rio Grande do Norte, da região Nordeste, totalizando 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento) de mulheres eleitas.

Em contrapartida, o estado que elegeu menos mulheres foi o Rio de Janeiro, com participação que não chegou sequer aos 10% (dez por cento) dentre os eleitos. Esses números se contrapõem à ideia de que os estados da região Nordeste seriam menos progressistas, em termos de vida política, do que os da Sudeste, mesmo que num comparativo 1:1 (um para um).

De acordo com o Global Gender Gap Index, a menor pontuação atingida pelo Brasil na busca por igualdade entre homens e mulheres está no setor de Empoderamento Político, no qual, de 0 (zero) a 1 (um), o país pontuou apenas 0,138 (cento e trinta e oito milésimos), não chegando as mulheres a ocuparem 12% (doze por cento) das cadeiras de conselhos e 20% (vinte por cento) dos cargos gerenciais (FEM, 2021).

Destaca-se também que, nos termos do documento mensal produzido pela União Interparlamentar de Genebra – IPU Parline, denominado Ranking Mensal de Mulheres em Parlamentos Nacionais⁵, disponibilizado em abril de 2021, o Brasil, considerando, ainda as eleições de 2018, encontrava-se na 142^a (centésima quadragésima segunda) posição, se verificadas as cadeiras ocupadas por mulheres na Câmara dos Deputados (o ranking considera apenas a câmara baixa ou única, no caso de unicameralismo). O ranking era liderado por Ruanda, Cuba e Emirados Árabes Unidos que possuíam, todos, mais de metade das cadeiras do parlamento ocupadas por mulheres. Ruanda atingiu, ainda, a marca de, entre 80 (oitenta cadeiras), 49 (quarenta e nove) serem ocupadas por mulheres, o que equivale a 61,3 (sessenta e um vírgula três) pontos percentuais (IPU PARLINE, 2021).

Não pode ser esquecido que, desde 2009, com a promulgação da Lei n. 12.034, há cotas obrigatórias impondo percentual de candidaturas em eleições proporcionais

⁵ Original, em inglês, “Monthly ranking of women in national parliaments”.

para mulheres. É necessário o número mínimo de 30% de candidados de um determinado sexo (BRASIL, 2009). Nesse caso, o número mínimo a ser atingido é o de mulheres, haja vista que são elas as privadas de participação nos ambientes públicos e de liderança. Apesar da implementação dessa medida, os números de candidaturas de mulheres seguem baixos, bem próximos ao mínimo estipulado.

Entendem-se como fatores para essa proporção inferior, tanto a falta de apoio às candidaturas, quanto a tradição de homens nessas esferas, fator que também dificulta a inserção das mulheres (SAFIOTTI, 1987). O espaço da política e tomada de decisão é compreendido como masculino e duro demais para ser frequentado por mulheres.

Esse cenário de sub-representação é evidenciado pelos números apresentados, mas também é reiteradamente destacado na análise considerando as mulheres negras e pardas que estão, novamente, em situação de inferioridade de representatividade em relação às mulheres brancas. Do total de cadeiras ocupadas por mulheres, as negras ocuparam 5,3% (cinco vírgula três por cento) e as pardas 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento) (IBGE, 2021).

É preciso destacar o contexto ministerial do governo do atual Presidente Jair Bolsonaro que, dentre 22 (vinte e dois) ministérios, possui apenas 3 (três) ministras, a saber: Tereza Cristina, Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Damares Alves, Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Flávia Arruda⁶, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Governo do Brasil (BRASIL, 2021).

Uma vez que os Direitos Humanos foram mencionados, faz-se necessário, neste momento, o estudo de sua relação enquanto fator para avaliar desigualdades entre homens e mulheres.

2.2.5 Direitos Humanos

Essa categoria de estudo, no presente trabalho, se refere às práticas destacadas pelo IBGE, bem como pela Agenda 2030, que seriam danosas às mulheres e meninas, constituindo violações aos direitos humanos.

⁶ Muito embora até a data de 23 de abril de 2021 não tenha sido atualizado o site do Governo Federal, é notória a nomeação da Ministra Flávia Arruda, conforme nota divulgada pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) do Ministério das Comunicações em 29 de março de 2021.

O censo discriminou, no caso brasileiro, dois tópicos para receberem maior atenção, por se destacarem numericamente: o casamento precoce e a violência contra mulheres e meninas.

Em relação ao primeiro ponto, casamento precoce, observa-se a relação preocupante e que ainda é uma realidade decorrente de duas culturas: a da objetificação da mulher e a do estupro. A primeira se refere à percepção de que o corpo da mulher serve ao homem, sendo um objeto para seu prazer, e está intrinsecamente interligada à segunda que, por sua vez, consiste na relativização da violência contra a mulher, muitas vezes, ignorando sua existência por ser algo tão comum que é quase naturalizado. Tais fatores se relacionam com o casamento precoce, pois tanto amenizam o impacto das relações com pessoas que não são adultas, em termos físicos e psicológicos, quanto por compreender que o destino da mulher é servir ao homem e que a menina jovem é mais dócil, desejada, pura e frágil, o que flerta diretamente com questionamentos sobre pedofilia.

Como avanços em relação à essa estrutura, destaca-se a Lei 13.811, de 12 de março de 2019, que modificou a redação do art. 1.520 do Código Civil Brasileiro, que permitia, anteriormente, o casamento de pessoas que não atingiram a idade núbil (dezesesseis anos), em duas hipóteses, quais sejam: para evitar cumprimento de pena criminal ou em caso de gravidez. Atualmente, o casamento de quem não atingiu a idade núbil não é permitido em qualquer hipótese (BRASIL, 2002).

Essa modificação na norma segue em confluência com a realidade brasileira de redução de casamentos de cônjuges de até 17 (dezessete) anos, principalmente, do sexo feminino. Os números seguem altos, representando mais de 2% (dois por cento) dos casamentos no ano de 2019, mas, em relação a 2011, houve uma redução drástica que fez o número de casamentos com adolescentes mulheres de até 17 (dezessete) anos reduzir mais que pela metade (IBGE, 2021).

A relevância desses dados para os direitos humanos de mulheres e meninas está no fato de que, embora nos casamentos realizados em 2019 foram observados dois pontos percentuais em que há cônjuges de até 17 (dezessete) anos do sexo feminino, apenas um décimo desse número, ou seja, o que representa 0,2% (zero vírgula dois por cento) dos casamentos no mesmo ano envolviam cônjuges do sexo masculino de até 17 (dezessete) anos, indicando expressamente que o impacto do casamento precoce recai mais sobre mulheres jovens, do que em homens, haja vista

que se tratam de meninas de até 17 (dezessete anos) se relacionando com homens mais velhos (IBGE, 2021).

Outro aspecto decorrente dos casamentos precoces é o aumento da taxa de fecundidade, que consiste na quantidade média de filhos que uma mulher teria até o final do seu ciclo reprodutivo. Ressalta-se que não é desconhecido, neste tempo, que não é, de modo algum, necessário que haja casamento ou qualquer tipo de vínculo afetivo entre as partes para que ocorra a reprodução. Mas, a ampliação da família após o casamento é, ainda, compreendida como um fator significativo para o estabelecimento da união. No caso de meninas de 15 (quinze) a 19 (dezenove) anos, há variações regionais da taxa de fecundidade, sendo o maior número apresentado na região Norte, 84,5% (oitenta e quatro vírgula cinco por cento) e a menor porcentagem referente à região Sudeste, totalizando 49,4% (quarenta e nove vírgula quatro por cento) (IBGE, 2021). Esses números estão diretamente vinculados ao fato de que na região Norte, o número de casamentos e uniões precoces, é superior à região Sudeste.

Em relação ao segundo ponto abordado, a violência contra a mulher, existem muitos indicadores que avaliam a situação, mas, ainda hoje, há diversas barreiras para que haja números acertados.

Para ilustrar tal situação, verifica-se que durante o período de 13 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020, só no estado do Rio de Janeiro, a estimativa é que mais de 73 (setenta e três) mil mulheres sofreram violência doméstica. É importante ressaltar que esse número, em relação a 2019, sofreu uma queda de 27% (vinte e sete por cento) (RIO DE JANEIRO, 2021). A um primeiro olhar, parece uma notícia positiva, indicando que as políticas de conscientização, bem como a população, estão construindo ambientes e relações mais saudáveis.

Todavia, a questão se agrava quando se considera que a maior parte da violência contra as mulheres ocorre dentro de casa, e que seus principais perpetradores são seus companheiros. A probabilidade de a violência ter reduzido, de fato, é pequena. A realidade é que houve aumento do número de subnotificações.

Tal afirmação se sustenta quando é lembrado que o número de homicídios que ocorre dentro de casa, no caso de vítimas mulheres, é quase três vezes maior do que em relação aos homens (IBGE, 2021). Nesse sentido, o isolamento social não apenas provocou a união forçada de parceiros, como também contribuiu para que mulheres

vítimas de violência doméstica estivessem reféns de seus agressores em ambientes hostis.

Diante desse contexto, não é uma surpresa que se tenha reduzido o número aparente de casos, pois trata-se de uma situação na qual as mulheres não têm liberdade sequer para cogitar a realização de denúncias, por estarem inseridas ainda mais tempo no ambiente no qual são agredidas.

No que tange aos números em termos de diversidade, novamente, há um aumento do impacto dessa violência para mulheres negras ou pardas. Quando avaliado o contexto domiciliar, o número de vítimas mulheres negras ou pardas foi 34,8% (trinta e quatro vírgula oito por cento) superior do que a quantidade verificada em relação às mulheres brancas. Tratando-se da violência que ocorre fora do domicílio, o racismo estrutural é ainda mais verificável, pois o número era 121,7% (cento e vinte e um vírgula sete por cento) superior (IBGE, 2021).

Embora esses números sejam ainda alarmantes, a violência contra a mulher tem sido pauta de debates e ganhado terreno nos últimos anos, principalmente, por meio de avanços nas áreas estudadas neste trabalho, em virtude de esforços coletivos e da luta feminista.

Evidência disso é a promulgação da Lei n. 13.104/2015, conhecida como Lei do Feminicídio, que especificamente criminaliza o homicídio “contra a mulher por razões da condição do sexo feminino” (Código Penal art. 121, § 2º, VI) (BRASIL, 2015).

A necessidade de tal diferenciação decorre da realidade machista e patriarcal já destacada, o que requer, por sua vez, uma abordagem focada na raiz do problema, que é a compreensão de que os corpos, e a vida das mulheres estão à disposição para uso e descarte dos homens.

A Lei do Feminicídio não é, contudo, a única legislação no Brasil a tratar de modo desigual, visando à igualdade, os crimes de violência contra as mulheres. A Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha, é sua precursora em termos de luta pelo combate à violência doméstica e familiar.

A Lei Maria da Penha se destaca pelo estabelecimento de medidas para o combate a essa violência, por meio da criação de delegacias especializadas na recepção de mulheres vítimas e em situação de violência e de locais onde essas vítimas podem ficar, como casas e abrigos, enquanto não estão seguras e/ou não possuem lugar para onde voltar.

Embora a realidade da violência contra a mulher tenha sido transformada diante da promulgação dessas leis, nem que seja apenas em termos de reconhecimento dos impactos da violência e a necessidade de algo ser feito em relação a isso, ainda há muito a ser feito para que essas leis possam ter impacto nacional da forma com que foram pensadas.

São necessários diversos recursos, que têm sido dispendidos de forma inferior à necessária, para que o compromisso firmado com a segurança das mulheres e meninas seja alcançado. Evidência disso é o fato de que, no Brasil, apenas 2,7% (dois vírgula sete) municípios possuíam, em 2018, as casas/abrigo mencionadas. Infelizmente, a violência não acontece apenas nesses municípios, o que aponta a urgência de haver mais investimento. Outro ponto, é que apenas 20,9% (vinte vírgula nove por cento) dos municípios brasileiros contavam com serviços para atendimento específico de mulheres em situação de violência e, tratando-se de violência sexual, o número reduz para 9,7% (nove vírgula sete por cento). O número de delegacias especializadas no combate e acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar se mantém estagnado desde o ano de 2012, sendo que apenas 7,5% (sete vírgula cinco por cento) dos municípios possuem esse espaço para atendimento (IBGE, 2021).

Destaca-se que a relevância de todas essas medidas é exatamente a criação de ambientes seguros para que as mulheres possam denunciar, serem atendidas e se cuidarem para que possam enfrentar essa situação. A denúncia de mulheres vítimas de violência é desencorajada e, muitas vezes, temida, quando existe a possibilidade de o relato ser colhido por um homem, haja vista o trauma que as vítimas sofrem por serem mulheres, bem como pelo fato de que a cultura do estupro diminui as dores e violências que são experimentadas pelas mulheres, tornando hostil, por vezes, o ambiente que deveria acolhê-las e retirá-las dessa situação de violência.

Essa realidade promoveu, sim, melhoras nos números e um avanço na pauta de igualdade entre homens e mulheres. Todavia, o que se estuda é o efeito simbólico⁷ conferido à essas normas meramente para diminuir a atenção e protagonismo dessas pautas na agenda. Não há qualquer compromisso com a validade e aplicação da

⁷ Termo apresentado por Marcelo Neves no livro *A Constitucionalização Simbólica* (2017), no qual ele aponta que é considerada simbólica aquela legislação que é normativamente ineficiente. Nas palavras de Marinella Araújo (2018, p. 136), é simbólica aquela legislação que não materializa a relação hipotético-abstrata entre a norma primária e secundária.

norma, pelo contrário, sua incorporação ao arcabouço normativo é um mecanismo de dispersão (ARAÚJO, 2018).

Marinella Araújo ao falar sobre encriptação e gênero no Brasil, destaca que, “o modo mais eficiente de desativar demandas políticas e sociais de relevância é permitir a elas um espaço na legislação, mas destruí-las na invisibilidade das regulações administrativas” (ARAÚJO, 2018, p. 129)⁸.

Desse modo, muito embora o esforço dos grupos de mulheres que lutaram por normas que apontem e apresentem respostas às discriminações específicas sofridas por mulheres, não apenas se questionam essas legislações e políticas afirmativas, como também a viabilidade de sua execução, se a sua própria elaboração visa a desfocar agenda dessa minoria. Compreende-se, portanto, que existe uma eficácia social mínima a ser levada em consideração para que essa norma não exista meramente no plano simbólico (ARAÚJO, 2018).

No próximo capítulo, será analisado o federalismo brasileiro, a fim de compreender se, e como, o poder está encriptado. Além disso, serão estudados os consórcios públicos enquanto ferramentas para a implementação dessas leis compreendidas no plano simbólico, e para a promoção de igualdade entre homens e mulheres, mesmo não sendo essa sua finalidade mais comum.

⁸ Original: the most efficient way to deactivate strong social and political demands is to give way to them in the law and then destroy them in the invisibility of administrative regulations.

3 CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

3.1 TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E DIREITO DAS MULHERES: UMA ANÁLISE CRÍTICA

No capítulo anterior, buscou-se compreender quais são as desigualdades entre homens e mulheres, suas origens, quem são essas mulheres estudadas neste ponto, sua regionalidade, raça, classe social e nível de escolaridade; e a necessidade do estudo dessas diferenças para que seja possível a compreensão da situação atual, com todas as singularidades existentes em virtude da realidade brasileira.

Ainda no primeiro capítulo, foi contextualizada e explicada a base teórica deste trabalho, apontando a Teoria da Encriptação do Poder como matriz analítica para a compreensão da desigualdade entre homens e mulheres.

Com base nos dados e elementos da teoria mencionada, até agora, verifica-se a existência de um sistema de dominação e exploração que se estrutura, molda e se mantém no tempo, por meio da criação de um simulacro de realidade no qual existe a falsa sensação de pertencimento e unidade, mas os interesses de apenas um grupo, o dominante, são considerados na tomada de decisão (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). Este grupo, no presente caso, é o patriarcado, definido nos moldes de combinação de dominação e exploração como trabalhados por Safiotti (1987).

Nessa matriz de dominação, patriarcado e grupo dominante dialogam na medida em que se atravessam. É de se dizer que o patriarcado é o grupo dominante, excetuando-se as minorias étnicas e econômico-sociais.

Todos aqueles que não pertencem a essa elite, são marginalizados nas suas demandas e na possibilidade de exercer o poder que emana de si e de todos, compreendido tradicionalmente como poder que emana do povo (CANOTILHO, 2010), mas que lhes é sequestrado para viabilizar a manutenção desse sistema de exploração (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Mediante a inacessibilidade da linguagem, o povo oculto não possui representatividade, acesso às instituições e organizações, bem como vislumbra restrito seu alcance aos direitos e garantias fundamentais, haja vista que, como destacado por Sanín-Restrepo (2011), o próprio texto constitucional é encriptado e consiste em parte dessa estrutura que cria uma falsa sensação de pertencimento.

Como exemplo dessa realidade, pode-se mencionar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual a discriminação e desigualdade entre homens e mulheres, assim como aquela referente a outros grupos, é vedada (BRASIL, 1988). Mesmo que se considere sua finalidade (CANOTILHO, 2010), o texto constitucional, ainda assim, inclui apenas formalmente as mulheres como iguais, remanejando ao futuro a função de garantir esse direito materialmente.

Contudo, a suposta igualdade nos direitos e deveres para homens e mulheres, mesmo sendo reforçados no texto constitucional, encontram-se também em desequilíbrio na maneira de observância e comprometimento do Estado com eles, haja vista ser inconteste a igualdade na exigência do cumprimento de deveres, mas a díspare garantia dos direitos mencionados (MAGALHÃES, 2012).

O que se pretende com as afirmativas acima é apontar que não apenas existe a falsa sensação de uniformização de direitos e obrigações, como há também, deliberadamente, a preponderância de serem exigidos os deveres de modo igual, ocorrendo a garantia dos direitos de modo desigual.

É necessário, neste ponto, que se frise que o momento político, histórico e social da formulação da Constituição de 1988, tratou-se de uma situação de transição de um regime autocrático para um democrático, situação que não pode ser esquecida quando da análise do texto sob o risco de deixar de ser reconhecida a importância da presente Constituição para o Brasil.

A crítica ao texto constitucional no presente trabalho é proposta no intuito de observar a manutenção de uma estrutura de dominação, a patriarcal, mas é inegável que a Constituição de 1988 é um marco que representa a desvinculação do regime autocrático e formalização de valores democráticos e, neste ponto, deve ser celebrada.

Do mesmo modo, requer-se elencar as demandas das mulheres naquele tempo, uma vez que, nos anos 80, no Brasil, iniciava-se a trajetória de destaque da Terceira Onda do feminismo, que é relacionada à interseccionalidade, ou seja, à percepção de que não é possível observar o direito das mulheres por uma ótica unicamente voltada para as diferenças de sexo e gênero entre ambos (HIRATA, 2014).

Na visão interseccional, reconhece-se que há um atravessamento nas opressões sofridas e as mulheres não sofrem violências, e são sujeitas às desigualdades da mesma forma (CRENSHAW, 1989). Para tanto, é necessário,

também, que sejam considerados outros fatores como classe social e raça para que a questão da mulher, que deve ser entendida como a questão da diferença entre homens e mulheres, possa ser estudada.

Esse momento histórico, para o direito das mulheres, indica maior concentração de grupos de estudo, principalmente nas universidades, assim como o início do debate de questões que atualmente têm ganhado mais espaço, como é o caso do feminismo negro, que possui como expoentes Angela Davis (1981), Patricia Hill Collins (1990) e Chimamanda Ngozi Adichie (2014). No Brasil, destaca-se, a obra de Djamila Ribeiro (2018).

Anteriormente ao movimento interseccional, o Brasil viveu, no final do século XIX e nos anos 1960, respectivamente, a Primeira Onda e a Segunda Onda do feminismo. Aquela se refere à conquista de direitos relacionados à cidadania, como é o caso do direito ao voto e a possibilidade de existência na vida pública, tanto por meio da educação, quanto pela expansão de atividades que permitissem mão de obra de mulheres no mercado de trabalho; esta, por outro lado, retrata uma mudança na realidade brasileira por meio do debate sobre direitos reprodutivos e sexualidade das mulheres, com temas como divórcio, aborto, libertação do corpo, planejamento familiar e métodos contraceptivos ganhando mais pauta e visibilidade (BIROLI, 2018).

Destaca-se, também, que anteriormente a esses momentos, houve mulheres no Brasil que participaram ativamente questionando a estrutura patriarcal de dominação (RIBEIRO, 2018), mas, para fins de orientação e observação das demandas verdadeiramente coletivas, optou-se por utilizar essa estrutura temporal de ondas para apontar, na história, os momentos e pautas evidenciadas pelo movimento feminista.

A fim de exemplificar tanto as representações das Ondas Feministas no texto constitucional, bem como ilustrar a já mencionada opção pela exigência do cumprimento de obrigações em detrimento da garantia de direitos, veja-se alguns trechos da Constituição Cidadã:

Art. 5º **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;

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XVIII - licença à gestante, **sem prejuízo do emprego e do salário**, com a duração de cento e vinte dias;

[...]

XX - **proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei**;

[...]

XXX - **proibição de diferença de salários**, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de **sexo**, idade, cor ou estado civil. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Os artigos mencionados acima evidenciam a necessidade de endereçamento da questão da desigualdade entre homens e mulheres, haja vista a posição ocupada de destaque, no próprio texto constitucional, dessas diferenças.

Ademais, destacado no art. 7º da Constituição mencionada, que fala sobre direitos das trabalhadoras e trabalhadores, verifica-se que estão mencionadas tanto a licença maternidade, quanto a existência de incentivos específicos no mercado de trabalho da mulher e a proibição de diferença de salários, exercícios de funções e critérios de admissão. Contudo, embora tais direitos sejam garantidos formalmente no texto constitucional, materialmente as medidas existentes são insuficientes para seu cumprimento. O número de mulheres que foram demitidas ou remanejadas após o cumprimento da licença maternidade é difícil de ser acessado, pois não está nas principais pesquisas e o próprio censo brasileiro sequer menciona tais dados. O próprio Estado se exime de endereçar o impacto dessa licença e procurar meios para reduzir as represálias que muitas mulheres sofrem em virtude da maternidade.

A admissão de mulheres que não têm filhos ou que possuem filhos pequenos e estão na idade fértil é também outro assunto parcialmente velado. Embora haja dados sobre a ocupação das mulheres com filhos menores, os procedimentos para sua contratação são os mesmos em teoria, mas não é isso que se observa na prática. Quantos homens são questionados sobre sua família e o impacto do seu trabalho na relação familiar numa entrevista de emprego? E quando se trata de mulheres, a conversa é a mesma? O mercado de trabalho da mulher não é protegido, ele é falsamente apontado como igual, apenas para criar a sensação de conquista de direitos (SAFIOTTI, 1987). Na prática, há mulheres cada vez mais cansadas e subvalorizadas, considerando a já mencionada destinação ao lar que implica dupla e tripla jornadas de trabalho, embora extremamente capacitadas e esforçadas, pois ainda se prega a meritocracia como uma realidade.

Por fim, no que tange as diferenças de salários, apenas no serviço público, observa-se, em alguma medida, tal paridade, pois não há controle e fiscalização de

potenciais desigualdades de remuneração nos demais setores da economia, devendo o mercado regular essa remuneração. Contudo, mesmo no serviço público, é observado que na hipótese de promoções e eleições, bem como na ocupação de cargos de posição de poder, essas cadeiras são majoritariamente ocupadas por homens. Há, assim, tanto segregação ocupacional, quanto diferença de remuneração (MELLO, 2019). Portanto, se não há acesso, ou possibilidade de acesso igual aos cargos, como dizer que está protegida a diferença de salários?

As mulheres recebem menos em todos os casos, em todas as situações, no setor público mais geral. Nos três níveis e nos três poderes. A única exceção seria no nível federal quando a gente inclui aqui na conta os servidores militares. Quando eles são excluídos da conta, as mulheres também recebem menos (MELLO, 2019, 22:47-23:08 min).

Essas reflexões foram trazidas para exemplificação de estruturas que transmitem a sensação de pertencimento e garantia de direitos, mas que, na prática, tratam-se de apenas simulações de direito, uma vez que não há, de fato, uma preocupação com a materialização dessas normas (SANÍN-RESTREPO, 2011).

Muito embora tais questões estejam em evidência e a proposta análise requeira que haja a exposição dessas pretensões de igualdade, a descriptação ocorre por meio do acesso à linguagem e aos espaços que antes não eram permitidos ao povo oculto (SANÍN-RESTREPO, 2011) e, apesar de existir essa lupa crítica sobre o texto constitucional de 1988, é inegável que diante de pressões e demandas, ocorrem adaptações a esse sistema de dominação.

Assim, para verificar, de modo literal, se houve maior atenção às mulheres na presente Constituição, foi realizado um levantamento comparativo de palavras que referenciam, tradicionalmente, o grupo “mulher”, entre o presente texto constitucional brasileiro e os anteriores.

Para tal, as palavras “mulher”, “sexo”, “feminino”, “esposa”, “gênero”, “gestante” e “maternidade” foram buscadas, por meio eletrônico, nos documentos oficiais dos Textos Constitucionais disponibilizados pelo Governo Federal e o resultado está apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Número de vezes que as palavras “mulher”, “sexo”, “feminino”, “esposa”, “gênero”, “gestante” e “maternidade” apareceram nos textos constitucionais brasileiros

	Número de Repetições das Seguintes Palavras	
--	---	--

Texto Constitucional	Mulher	Sexo	Feminino	Esposa	Gênero	Gestante	Maternidade	Total
Constituição de 1824	0	2	1	2	1	0	0	6
Constituição de 1891	0	0	0	0	0	0	0	0
Constituição de 1934	4	4	1	0	0	2	4	15
Constituição de 1937	1	1	0	0	1	2	0	5
Constituição de 1946	2	2	0	0	0	2	2	8
Constituição de 1967/1969	4	4	1	0	0	1	2	12
Constituição de 1988	11	3	0	0	0	3	3	20

Fonte: Criado pela autora

Salienta-se, para fim de melhor compreensão da tabela, que as palavras foram escolhidas pela autora com vistas à observação dos critérios de sexo e gênero tradicionalmente associados à mulher, bem como da sua inserção nas relações familiares⁹.

Feitas tais considerações e mediante a observação da tabela acima, resta claro que, atualmente, há maior menção de termos relacionados à mulher do que nos textos constitucionais anteriores, o que aponta maior preocupação de inclusão das mulheres no discurso, bem como nos direitos e obrigações mencionados da presente Constituição.

A Constituição Cidadã menciona termos utilizados para se referir, majoritariamente, a mulheres 20 (vinte) vezes, o que, comparado ao texto constitucional de 1891, por exemplo, que não colocou nenhuma das palavras apontadas como referentes às mulheres no corpo do texto, trata-se de um gritante avanço para a pauta feminista. Ainda, houve aumento de quase o dobro de menções, em relação à Constituição diretamente anterior, qual seja, a de 1967/1969.

Esse levantamento foi realizado para verificar se pode ser percebida maior inclusão da mulher, atualmente, no texto constitucional, e como isso ocorreu ao longo das diferentes Constituições. Por meio do questionamento do que há de diferente, observa-se que, a partir de 1988, faz necessário destacar a mulher no texto constitucional, situação decorrente das demandas por garantias de direitos (BIROLI,

⁹ Pontua-se, também, que, tanto no texto constitucional de 1824, quanto no de 1937, o termo “gênero” foi utilizado para tratar de gênero de trabalho e não dos gêneros identitários binários, quais sejam masculino/feminino. Na Constituição de 1934, foi considerada a incidência da palavra “gestante” duas vezes, mas, por meio do Decreto nº 10.358, de 1942, o artigo que continha um dos termos no texto original foi suspenso. A contagem foi mantida, entretanto. Por fim, salienta-se que os números referentes ao texto constitucional de 1988 são aqueles retirados do texto compilado, com suas atualizações, até o mês de março de 2021.

2018). Nos termos utilizados por Farah (2004, p. 61), pode-se inferir que a Constituinte, para ser legítima e válida, “tem que ter palavra de mulher”.

Elemento que comprova essa frase foi a criação e destaque para o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), que atuava junto à Presidência da República para formular propostas e políticas visando a garantia da liberdade e igualdade das mulheres, reduzindo discriminação e violências (BIROLI, 2018).

Já na lógica da Teoria da Encriptação do Poder (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020), entende-se que esse resultado pode ser tanto uma tentativa de adaptação do sistema por meio de pressão das pautas feministas, mantendo um simulacro de que a igualdade foi alcançada, ou está mais próxima, quanto uma pequena fragmentação dessa estrutura de dominação que precisou ceder a uma pressão para se sustentar.

Uma vez observada a presença da mulher no Texto Constitucional e reconhecido que esse texto é encriptado, faz-se necessário procurar soluções que viabilizem a desencriptação do poder, no que se refere às desigualdades entre homens e mulheres.

Quando da indagação de como escolher ou criar algum mecanismo ou ação para construir um trabalho que não apenas apresente um questionamento crítico da situação de desigualdade entre homens e mulheres, mas também proponha uma mudança que contribua para a redução dessa desigualdade, ocorreu à autora o trabalho de David Harvey (2006), sobre espaços de esperança.

O autor descreve que “o futuro deve ser construído não a partir de uma matriz utópica e fantástica, mas através de transformações tangíveis dos materiais brutos que nos são dados em nossas condições presentes” (HARVEY, 2006, p. 159). Esse entendimento está atrelado ao modo que Harvey percebe a produção das cidades e seu impacto no desenvolvimento social. Para ele, a forma como se pensa a cidade é a forma como está sendo viabilizado o futuro e os potenciais humanos naquele espaço (HARVEY, 2006).

A ideia de promover uma transformação tangível de um material bruto já presente, foi o que germinou a ideia de analisar o modelo federativo brasileiro, em especial, o federalismo cooperativo e seu desdobramento prático na contratação de consórcios públicos para verificar se esses últimos poderiam ser utilizados para reduzir essas desigualdades e violências amplamente discutidas.

Compreende-se que tal proposta se orienta por uma ótica pouco utilizada, haja vista que, tradicionalmente, a utilização de consórcios entre entes da Administração

Pública ocorre para resolver desafios relacionados à infraestrutura (como abastecimento de água e recolhimento de lixo), enquanto aqui, propõe-se sua utilização para a promoção de desenvolvimento social, qual seja, a redução da violência contra a mulher e promoção de igualdade entre homens e mulheres.

O que se visa, portanto, é analisar uma estrutura pré-existente que pode se adequar ao novo e deciptar o texto constitucional, tornando seus mecanismos viáveis para utilização e possível libertação do povo oculto.

A seguir no capítulo, será feito um breve panorama histórico do federalismo cooperativo para que seja possível compreender como ele surge e como ocorre sua introdução no Brasil.

3.2 FEDERALISMO NO BRASIL

3.2.1 Federalismo Dual

Para que passa ser observada a viabilidade dos consórcios públicos serem contratados como ferramentas para o desenvolvimento social, aqui destacado como a promoção da igualdade entre homens e mulheres, será, de início, realizada breve contextualização do federalismo e do federalismo cooperativo no Brasil.

Embora o histórico constitucional brasileiro tenha origem na sua outrora condição, enquanto colônia de exploração que se tornou independente, mantendo o sistema tradicional do Estado-nação de centralização e monarquia, a partir do momento que se cogitou a instituição da república enquanto forma de governo, o federalismo foi, também, demandado (MAGALHÃES, 2012).

Diferentemente do que ocorrera nos Estados Unidos, em que houve cessão de poder das treze colônias, que eram soberanas, para a unificação em um Estado, no Brasil, o movimento foi diferente: houve descentralização do poder para viabilizar a existência do federalismo. A analogia utilizada comumente é a das forças centrífuga e centrípeta que, na ótica de poder, respectivamente, implicam em descentralização e centralização de poder.

Assim, nos Estados Unidos teria havido uma centripetação do poder, haja vista que as colônias cedem sua soberania, mantendo a autonomia, para a unificação e formação de um estado, ao passo que no Brasil o movimento é contrário, de

centrifugação, na qual os Estados-membros recebem poder, adquirindo autonomia (ABRUCIO, 2005).

Em virtude de um contexto de desenvolvimento tecnológico, alterações socioeconômicas significativas e desconfiança nas instituições, tornou-se inviável e indesejável a manutenção do modelo homogêneo e unitário do Estado-nação (MAGALHÃES, 2012), o que contribuiu para a ascensão do federalismo.

Para além disso, no caso brasileiro, com vistas à desvinculação da estrutura de poder herdada da ex-metrópole, foi necessária a criação de uma identidade diferente daquela anterior que representava a visão europeia de conquista e vitória (MAGALHÃES, 2012). Assim, o modelo centralizador associado à monarquia e ao período colonial é substituído pelo federalismo e pela república, enquanto formas de Estado e governo, respectivamente.

Nesse contexto, o federalismo, pautado na ideia de “diversidade na unidade dentro de um mesmo espaço territorial” (BERNARDES, 2010, p.34) foi apresentado como uma solução capaz de tanto imbuir de poder a fragilizada confiança nas instituições, como recuperar legitimidade democrática, fundamental para essa transição entre formas de governo e para a viabilidade de funcionamento das instituições estatais (LOSADA, 2008).

No caso brasileiro, inclusive, durante o período colonial, existiu o que entende ser uma prévia da experiência brasileira com o federalismo, por meio da descentralização ocorrida com as capitanias hereditárias que existiam no país, sendo que sua implementação influenciou, inclusive, na formação e configuração dos Municípios brasileiros como o são hoje (BERNARDES, 2010).

Um ponto a ser trazido e que impacta diretamente no próximo tópico é a crítica à existência de autonomia ante toda a influência externa. Uma vez que o federalismo não funciona na mesma lógica tripartite de organização dos poderes, a dicotomia entre centralização e descentralização de recursos e atividades, por vezes, subtrai autonomia dos Estados-membros e Municípios. Em relação a esse tema, levanta-se a questão do financiamento e distribuição de poder como delicada, tal qual a da fiscalização.

Quanto a isso, destaca-se o posicionamento de Bernardes (2010) que elucida a necessidade de haver um balanceamento entre ambos, sendo inviabilizada a autonomia diante de uma distribuição desequilibrada de recursos e poder. A autora salienta, por sua vez, quanto à questão da fiscalização que “focalizar os problemas da

federação apenas sob o ângulo fiscal é reduzir a complexa engrenagem que representa, mas prescindir ou menosprezá-lo é ignorar seu papel crucial para as suas corretas aplicações” (BERNARDES, 2010, p. 76).

Abrucio defende que, para que sejam resolvidas essas questões, é necessária coordenação federativa e essa ocorre apenas nas hipóteses de “instituições como o Senado, o Conselho de Gestão Fiscal e governos metropolitanos devem ser ativados para evitar o reforço perverso da dicotomia entre descentralização e centralização” (ABRUCIO, 2005, p. 38).

Assim, por meio desse breve histórico, verifica-se que de início o Brasil adotou o federalismo dual, inspirado no modelo estadunidense, que dividia o poder em duas esferas, federal e estadual, representada pela União e Estados-membros (BERCOVICI, 2001) e tornou-se uma alternativa ao modelo do Estado-nação.

A seguir, será traçado o caso brasileiro com mais detalhamento para que seja observado como o federalismo foi introduzido ao texto constitucional do Brasil e as suas peculiaridades.

3.2.2 Federalismo Cooperativo

Após os anos de 1930 começou a falar-se em federalismo cooperativo, no qual existia a cooperação intergovernamental para que fossem realizadas atividades e objetivos comuns.

Isso ocorreu nos Estados Unidos em virtude da crise econômica do final dos anos 1920, que acarretou em maior intervenção do poder federal visando à recuperação e estímulo da economia. Um exemplo disso é o New Deal, implantado pelo presidente estadunidense Franklin Roosevelt. O intervencionismo desse programa estatal marca, então, a inauguração do federalismo cooperativo, no qual a não centralização do modelo anterior, dual, é substituída por uma reaproximação, de modo que os centros de poder que existiam anteriormente, em virtude da centralização, acabam se enfraquecendo para que haja uma retomada da posição de protagonismo da União (LOSADA, 2008).

No Brasil, a Constituição de 1934 já apresentava modificações absorvendo elementos do federalismo cooperativo, mas a centralização foi tão forte que é considerado que nos anos seguintes à Constituição de 1937, o federalismo como

forma de Estado estaria apenas contido no papel, pois haveria uma retomada, por aproximação, do modelo do Estado-nação (LOSADA, 2008).

Em 1946, retorna-se ao modelo cooperativo de federalismo e os Municípios são imbuídos de poder do que lhes fora distribuído anteriormente. Na sequência, contudo, iniciam-se os anos de regime militar, nos quais há uma centralização bastante intensa e a autonomia dos entes da federação é suspensa (LOSADA, 2008).

Após a promulgação da Constituição de 1988, novamente retoma-se o federalismo cooperativo e, ao passo que em momentos anteriores os Municípios até foram atingidos pela distribuição de poder, neste novo contexto há destaque para eles que agora tornam-se, explicitamente, entes da federação (BERNARDES, 2010). O texto constitucional contém, ainda, de forma escrita, quais serão e como serão distribuídas as competências dos entes federativos, assim como a estrutura política, administrativa e legislativa de descentralização do poder, outra inovação da Constituição Cidadã (LOSADA, 2008).

Esse destaque, após 1988, para os Municípios carrega consigo vantagens e desvantagens, na visão de Machado (2007). Se por um lado, são estimulados espaços democráticos, viabilizados visando a integração e participação ativa da comunidade na busca pela concretização dos interesses locais e comuns, por outro a autonomia financeira dos Municípios é considerada, pelo autor, duvidosa (MACHADO, 2007).

Mediante essa promoção a ente federativo, é imbuída aos Municípios, também, a função de promover políticas sociais voltadas ao desenvolvimento como educação, assistência social, preservação do meio ambiente e serviços de saúde e de infraestrutura (MACHADO, 2007).

Esses instrumentos de parceria e cooperação podem se tornar elementos que contribuem para a autonomia dos Municípios e esse modelo viabilizaria a percepção de que a sociedade consegue resolver suas demandas também por meio de um espaço público associativo (BELLO, 2012).

Por outro lado, a distribuição de competências para os Municípios não ocorreu acompanhada de condições administrativas para que eles executassem e implementassem essas atividades e políticas. Assim, aqueles que possuíam médio e grande porte poderiam até conseguir gerenciar seus recursos de modo equilibrado, mas os de pequeno porte ficaram mais vulneráveis e reféns do poder central para conseguirem se manter (MACHADO, 2007).

Nesse tópico sobre competências, oportuno ressaltar a polêmica da questão das divisões de competências no federalismo. Atualmente, contudo, tal questão é percebida como algo a ser observado, mas não relevante o suficiente para deslegitimar a complexidade e adaptabilidade desse modelo às realidades institucionais, sociais e governamentais da Federação (BERNARDES, 2010).

Considera-se, ainda, que o fato de haver predominâncias das competências concorrentes e comuns, e por essa linha delimitadora da repartição de competências ter ficado mais nublada em virtude após o Estado de bem-estar social, houve alteração de concentração nessa discussão às questões fiscais e de distribuição de recursos (BERNARDES, 2010).

O federalismo cooperativo se fortalece na instituição das competências verticais, que são aquelas nas quais os entes podem atuar de forma conjunta ou concorrente em uma matéria, sendo que, para essa última, há limite legal predeterminado. Nos termos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a cooperação mencionada se concentra, principalmente, no determinado nos artigos 23 e 241 da Constituição da República, que dispõem, respectivamente (ALVAREZ; HENRICH, 2020):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

[...]

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

Desse modo, essa cooperação interinstitucional permite uma matriz solidária de realização das suas atividades, assim como contribui para uma recentralização do poder, por meio dessa coordenação. É exatamente essa concentração de poder que permite que se vislumbre, também, a possibilidade de unidades parciais de poder, de modo que os Estados-membros, bem como Municípios, poderiam se organizar no intuito de desenvolver potencialidades e conter problemas comuns sem interferir na unidade da federação como um todo.

Outro ponto considerado vantajoso dentro desse modelo é o fato de que, havendo a capacidade de recursos para viabilização das políticas e atividades, o endereçamento de soluções locais para problemas, também locais, implica maior eficiência, contribuindo para o cumprimento deste princípio da Administração Pública (ABRUCIO, 2005).

Portanto, o modelo cooperativo de federalismo contribui para uma maior centralização do poder que, no federalismo dual, está num movimento centrífugo, ou seja, de fragmentação e descentralização (BERNARDES, 2010).

O ponto de embate, contudo, está no interesse o gestor público de formular políticas de Estado, mais duradouras e sustentáveis, ao invés de optar por políticas de governo, que não irão se sustentar no tempo e refletem, ainda, um federalismo mais descentralizador e competitivo (ABRUCIO, 2005).

Assim, endereçando tanto o federalismo dual quanto o cooperativo, Abrucio (2005) aponta que:

A exacerbação de tendências centrífugas, da competição entre os entes e do repasse de custos do plano local ao nacional são formas que devem ser atacadas em qualquer experiência federativa, sob o risco de enfraquecer-se a unidade político-territorial ou de torná-la ineficaz (ABRUCIO, 2005, p. 12).

Desse modo, muito embora o federalismo cooperativo permita esse desenvolvimento sustentável de políticas públicas, atividades e ações, possibilitando

que os ônus sejam distribuídos entre os entes da federação, a eficiência delas não é garantida, pois depende, também, do gestor público.

Nesse contexto, que visa evitar que se caia nessa armadilha dicotômica do federalismo, que transita entre centralização e descentralização, é introduzida a lógica dos consórcios, sobretudo nos anos 2000, enquanto um modelo mais gerencial, como alternativa para superar essas amarras, como será evidenciado no próximo tópico.

3.2.3 Consórcios Públicos

Compreendida a crítica, bem como o recorte de análise do texto constitucional brasileiro, assim como as diferenças entre o federalismo dual e o cooperativo, permeada pela coexistência de uma relação antagônica entre competição, coordenação, centralização e descentralização e a relação entre a autonomia dos entes federativos e sua capacidade financeira de executar as competências que lhes são atribuídas, passa-se ao estudo dos consórcios públicos.

Entre as possibilidades de cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios está a contratação de consórcios públicos para, nos termos do texto constitucional de 1988, a realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 1988).

Essa modalidade cooperativa se torna interessante por viabilizar a melhor prestação dos serviços públicos, redução de custos, troca de expertise e tecnologia, realização de interesses comuns, integração federativa e fomentar a proatividade dos entes federativos na resolução de problemas (COUCEIRO, 2010).

Os recursos são escassos e os consórcios públicos podem contribuir para a realização desses objetivos, bem como consolidar e melhorar a relação entre os entes consorciados. Ao passo que os entes da federação, principalmente Municípios, encontram-se diante de uma barreira que inviabiliza o desenvolvimento de atividades para as quais possuem competência, os consórcios alicerçam e pavimentam caminhos para que essas atividades possam ser realizadas.

Assim, a contratação de consórcios públicos é compreendida como uma alternativa para a execução de serviços públicos na qual os entes consorciados se beneficiam de uma elevação de escala, como em números por exemplo, para aproveitamento e redução de custos. Ainda, são vantagens para além da questão de recursos, o possível compartilhamento de infraestrutura e pessoal, previstas na lei e

decreto que regulamentam a matéria que será melhor abordada em alguns parágrafos a seguir.

Nessa estrutura, os consórcios públicos, que são negócios jurídicos plurilaterais (CARVALHO FILHO, 2013) poderão ser constituídos como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

Essa possibilidade de cooperação dotada de personalidade jurídica, contudo, existe desde a Constituição de 1937, onde lia-se que “os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins” (BRASIL, 1937), no artigo 29 do mencionado texto.

Após o período autocrático, momento em que foram suspensas essas modalidades de parceria, o texto constitucional de 1988 reinsere essa possibilidade no arcabouço normativo brasileiro (CARVALHO FILHO, 2013), mas foi apenas em 2005, por meio da Lei n. 11.017 que a contratação de consórcios públicos foi endereçada e, posteriormente, regulamentada, mediante a expedição do Decreto n. 6.017/2007.

No texto atualizado, compreende-se o consórcio público como uma pessoa jurídica formada por entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007).

Em relação ao que consiste esse interesse comum, a Lei n. 11.017/2015 não discrimina o que ele seria, ou o que estaria contido no conceito, porém o Decreto n. 6.017/2007 elucida a matéria, em termos de objetivos, mas aponta que não se restringem aos elementos pontuados no seu texto a atuação do interesse comum dos entes federativos.

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS. (BRASIL, 2007).

Conforme pode ser observado, dentre os objetivos elencados de forma mais específica, há destaque para aqueles voltados para meio ambiente, saúde, infraestrutura e logística.

Isso é o que ocorre, também, na prática. Um levantamento realizado em 2018 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), apontou como principais áreas de atuação dos consórcios públicos a saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, infraestrutura, saneamento, água, agricultura, turismo, assistência social e educação (ALVAREZ; HENRICH, 2020).

Todavia, esses são alguns objetivos de interesse comum admitidos para a contratação de consórcios públicos e não os interesses comuns em si. Na forma do Decreto n. 6.017/2007, são os próprios entes que optarem por se consorciarem que possuirão interesse comum e, por conseguinte, apontarão quais os objetivos desse modelo de cooperação, respeitando os limites constitucionais e legais.

Cabem ser discutidas as finalidades e vantagens da contratação de consórcios públicos, de forma mais específica.

A relação entre poder e recursos no federalismo, em especial o brasileiro, aponta a relevância da coordenação entre os entes da federação para a viabilização de cooperação. A finalidade dos consórcios públicos seria, então, viabilizar a existência dessa cooperação para a realização desses objetivos que de modo individual se tornariam demais onerosos ou inviáveis, possibilitando, também, o escalonamento das suas atividades, atingindo mais interessados, a partir da fragmentação dos custos entre os consorciados e do compartilhamento de pessoal (ALVAREZ; HENRICH, 2020).

Em relação às vantagens, são conferidas, por meio da Lei n. 11.107/2005 e do Decreto n. 6.017/2007, prerrogativas para estimular e possibilitar a contratação dos consórcios públicos pelos entes da federação. A redução de custos e burocracia e a padronização na realização de políticas públicas são elementos atrativos que visam a estimular essa modalidade cooperativa (ALVAREZ; HENRICH, 2020). Para elucidar a questão, cita-se o art. 2º da Lei n. 11.107/2005 que determina que:

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor. (BRASIL, 2005, *grifo nosso*)

Entre elas, como pode ser observado, menciona-se a possibilidade de serem firmados acordos, convênios e contratos de qualquer natureza, a promoção de

desapropriações e instituição de servidões, assim como a contratação com dispensa de licitação e a arrecadação de tarifas e emissão de documentos de cobrança.

Há ainda outras possibilidades de ação, como a cessão de pessoal, que contribui tanto para a economia de custos, quanto para a união de expertise para a realização do objetivo elencado que, de modo prático, estimulam em muito a contratação desses consórcios, como se verifica nas palavras de Alvares e Henrichs:

Favorece a economia de recursos e a especialização de equipes técnicas; aumenta a capacidade de realização de determinadas políticas públicas, sobretudo para os Municípios de menor porte; permite a realização de ações que seriam inacessíveis a um único Município; facilita o intercâmbio de ideias, projetos e experiências; permite que o planejamento das políticas públicas se faça em nível regional; aumenta a transparência e o controle das decisões públicas; aumenta o poder de diálogo e negociação dos Municípios com a União e os Estados; concede peso político regional para as demandas locais; pelo ganho de escala, possibilita a concretização de concessões e parcerias público-privadas (PPP) para obras de infraestrutura de grande porte e serviços de alto custo; permite elaboração e planejamento de projetos mais complexos (ALVAREZ; HENRICH, 2020, p. 35).

Batista (2011) menciona essa gestão associada de serviços públicos como uma vantagem, haja vista que cria-se tanto um espaço de diálogo entre os entes consorciados, quanto uma relação entre poder público e sociedade civil, promovendo parcerias, convênios e contratos.

Em sua análise sobre as possíveis atividades executadas pelos consórcios públicos, Couceiro (2010) aponta, ainda, que elas estariam restritas, apenas, à criatividade do poder público. O autor salienta como algumas atividades de interesse comum destacado o exercício da polícia administrativa, a arrecadação e fiscalização de tributos, atividades de fomento, realização de obras públicas em conjunto e a gestão de grandes empreendimentos, como hospitais e universidades. Todavia, não se restringiriam a elas a contratação dos consórcios públicos, pois isso poderia ser detrimental para o objetivo na formulação nessa modalidade de cooperação.

A contratação de consórcios públicos, todavia, não é permeada apenas de situações favoráveis e é necessário discutir um pouco suas limitações e empecilhos. Afinal, muito embora os números de contratação de consórcios públicos tenham aumentado, sendo disponibilizado até um manual pelo CNM para explicar o passo-a-passo para os Municípios interessados, há algumas barreiras que impedem que esse número se alavanque ainda mais.

Dentre essas limitações podem-se mencionar tanto fatores institucionais quanto particulares da região. Desde a conjuntura política, desorganização e investimento dos gestores públicos, interesse real de participação e comprometimento das lideranças na realização dos objetivos do contrato a questões ambientais do local, a realidade socioeconômica, a viabilidade de transferência de recursos, material e pessoal para a localidade escolhida podem ser apontadas como dificuldades para a contratação de consórcios públicos (ALVAREZ; HENRICH, 2020).

Novamente, a questão do financiamento surge como um desafio. Ao passo que essa gestão coletiva tem o potencial para que sejam atingidos os objetivos de interesse comum, apresentando-se como uma solução à fragilidade de divisão desequilibrada de competências e recursos, essa desigualdade na distribuição de poder, somada as desigualdades econômico-sociais do país contribui para uma deficiência nas instituições em termos de pessoal qualificado, locais e equipamento disponíveis e atualizados para a realização das atividades e condições de salário e remuneração para esse fim. Por isso, entre os níveis de divisão de poder, observa-se também maior e menor capacidade gerencial entre os entes (AZEVEDO et al, 2001).

Embora existam quatro formas de obtenção de recursos para os consórcios públicos, a saber, contrato de rateio, contrato simples de fornecimento de bens ou prestação de serviço, celebração de convênios com entes federativos não consorciados e contrato de programa (SILVA, 2008), o desafio se direciona para a gestão de desigualdades, confusão de interesses e planejamento de gestão.

Diz-se gestão de desigualdades, pois é fundamental que seja reconhecido que os entes consorciados raramente estarão nas mesmas condições de negociação e disponibilidade de recursos. Muito embora a cooperação tenha por objetivo facilitar essa integração entre entes, é necessário que sejam extraídos dos consorciados as suas potencialidades, reconhecendo que nem sempre todos contribuem da mesma forma para a consolidação de um objetivo.

A questão de confusão de interesses já foi mencionada e reflete-se na confusão entre interesse comum para a realização de políticas de matriz solidária e sustentabilidade em oposição ao interesse dos gestores de políticas de governo e até a discricionariedade que esses gestores possuem para elencar, dentre diversas demandas, quais serão aquelas atendidas naquele momento.

Por fim, o planejamento de gestão compreende que, mesmo diante da possibilidade da retirada voluntária do ente federativo do consórcio, a sua contratação

permite, no longo prazo, que haja recursos para a realização de outros objetivos, desde que o gerenciamento do consórcio público ocorra de forma eficiente. Todavia, o ônus de centralização de poder e recursos para além daquele anteriormente restrito ao ente federativo pré situação de consórcio deve ser considerado quando da tomada de decisão de participação ou não dessa cooperação.

Neste capítulo, buscou-se compreender a finalidade, vantagens e desafios dos consórcios públicos, assim como suas limitações em termos de escopo de ação. Para que esse modelo cooperativo possa ser implementado para a promoção de desenvolvimento social, é necessário que sejam considerados os desafios já existentes na coordenação intergovernamental. Abrucio (2005) compreende que essas questões a serem resolvidas estão em três esferas: a de manutenção do modelo de Bem-Estar Social com recursos reduzidos, o aumento das demandas por autonomias de autoridades locais e minorias étnicas e a necessidade de posicionamento internacional para o fim de serem reduzidos os impactos negativos da globalização (ABRUCIO, 2005).

No próximo capítulo, será novamente trazida ao protagonismo a Teoria da Encriptação do Poder com ênfase na descriptação do direito das mulheres para serem observadas experiências já realizadas e compará-las com os desafios locais. Ainda, será analisada se a utilização dos consórcios públicos estudados como ferramenta para o combate a violência contra a mulher e promoção da igualdade entre homens e mulheres, contribuindo para a descriptação do poder no Brasil, é possível e viável nesse contexto.

4 DESENCRIPTAÇÃO DO DIREITO DAS MULHERES: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E SOLUÇÕES

Uma vez apresentado o modelo crítico de análise, que é a encriptação, bem como feita esmiuçada verificação e interpretação de dados sobre quem são as mulheres que aqui estão sob os holofotes de estudo, cabe agora compreender meios para modificar esse sistema que oprime, violenta e exclui as mulheres enquanto sujeitos.

Se, no contexto apresentado, a encriptação envolve não apenas a inacessibilidade da linguagem do texto constitucional e do Direito, bem como de estruturas sociais e culturais, “a descriptação do poder é, então, a rejeição fundamental da política como a imposição de quaisquer condições, qualificações ou

propósitos [...] fundada por modelos invisíveis e intocáveis” (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p.9).

Para tal, torna-se fundamental criar acessibilidade ao discurso e à linguagem para que, assim, o sujeito dominado e excluído, que no presente contexto são as mulheres, possa se desvincular dessa situação de não-pertencimento. Se a dominação por meio das qualificações hierarquizantes ocorre por meio da inclusão, é preciso pensar mecanismos para que a inclusão se torne possível.

Tratando-se de direito das mulheres, ou seja, do direito de um grupo cuja dominação é fruto de um sistema que visa à manutenção dessa relação de subordinação, a questão material, que é aquela que está posta socialmente, precisa ser robustamente analisada. Isso porque é de suma importância a verificação de dados, bem como dos processos que envolvem esses direitos, razão pela qual eles foram extensamente utilizados no presente trabalho, visando à compreensão de qual é a situação real na qual se encontram as mulheres, quais são as violências que sofrem e como isso acontece.

Sanín-Restrepo (2020), destaca a colonialidade como um mecanismo de dominação, haja vista a polarização que decorre nessa relação. Por um lado, se estabelece a metrópole, de onde emana poder, conhecimento e civilização. Do outro, está a colônia, vista como habitat de seres não civilizados, frágeis, atrasados e que precisam de uma espécie de tutela para que possam se desenvolver. Reitera-se que todas as atribuições são feitas pela própria metrópole, desde o que consistiria em desenvolvimento, até os meios para esta etapa ser alcançada.

Nessa lógica de dominação por meio da colonialidade, Ariadna Estévez (2020), aponta que “desencriptar o poder significa reverter a exclusão do sujeito da colonialidade como a forma básica de dominação e reabilitar a democracia”.¹⁰ Ainda nessa esfera, a autora aponta que a desencriptação do direito seria subverter a dominação do patriarcado e da colonialidade na esfera legal (ESTÉVEZ, 2020, p. 67).

Neste momento, verifica-se que a pergunta realizada no início do capítulo, referente a quais são as pessoas afetadas pelo direito das mulheres, que, no limite busca à compreensão de quem são essas mulheres, está respondida dentro desse sistema de dominação.

¹⁰ Original: Desencriptar el poder significa revertir la exclusión del sujeto de la colonialidad como la forma básica de dominación y reabilitar la democracia.

No caso brasileiro, observa-se uma preocupação em apaziguar o conflito por meio de silenciamento e apagamento, ao invés de solucionar. É o uso da legislação simbólica para apagamento das pautas de igualdade entre homens e mulheres (ARAÚJO, 2018).

No caso abordado referente à Lei Maria da Penha, por exemplo, cabe uma leitura sobre isso. Se são poucos locais para acolhimento e especializados para a realização da denúncia, qual é a solução para as mulheres que não tem acesso aos grandes centros urbanos, onde há mais recursos para atendimento? Não há solução. A violência à qual essa mulher está submetida se mantém, mas, quando da indagação sobre ausência de estrutura para a implementação da referida lei de modo a transformar a realidade, haverá o argumento de que a lei existe, mas faltam recursos para sua execução. A liberação seletiva ou restrita de recursos não seria uma forma de impedir que a questão seja solucionada? Uma maneira de se excusar do cumprimento da norma? Verifica-se que a situação foi apaziguada por meio da promulgação da Lei Maria da Penha, mas está longe de ser solucionada.

Frisa-se, novamente, que não se trata meramente de possuir recursos ou de viabilizar o cumprimento dessa norma, mas de haver uma atenção social a ela, uma preocupação com a sua materialização para além do plano jurídico-legal estanque do texto no qual está contida (ARAÚJO, 2018).

Relevante ressaltar, também, que não se pretende, aqui, afirmar que a Lei Maria da Penha é um mero mecanismo da estrutura de dominação ou que ela não promoveu uma transformação na mentalidade, bem como na realidade de mulheres por todo o país. Pelo contrário, é louvável a existência dessa lei e ela deve ser celebrada. O que se destaca é que a simples existência da lei, sem recursos suficientes e atenção do Estado e seus governantes, na intenção de cumprimento dos seus ditames, não é suficiente para alterar uma situação de violência que é estrutural e, a partir disso, questiona-se se essa não é a intenção da elite que encripta o poder: apaziguar uma situação de comoção nacional, sem solucioná-la.

Nessa perspectiva, o Estado, por meio de seus governantes, espera que haja alguma insurgência que cause comoção a fim de agir novamente para apaziguar a situação em demanda. O projeto político não é solucionar a questão da violência das mulheres, é perpetuar essa violência por meio de medidas que aparentam solucionar questões, mas apenas movem o problema de lugar ou o escondem (ARAÚJO, 2018).

Uma forma de fazer isso, inclusive, foi destaque na mídia no ano atual de 2021, por meio da paralisação do financiamento do censo do IBGE. Se não há dados, como serão realizadas comparações, análises, previsões e construção de projetos de políticas? Não há como. O controle da informação é precioso e é desse mecanismo que se vale a encriptação.

Essa situação decorre da existência de um critério elitista na encriptação, no sentido de que as linguagens, mecanismos e meios de ação não estão disponíveis para todos. A verdade está intencionalmente oculta e isso é um mecanismo de poder. Os membros desse grupo de elite acabam por controlar todas as searas atingidas pelo que ocultam por meio da linguagem, que sequestra poder (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

O simulacro de comunidade na qual a colonialidade se apoia destrói a diversidade e a individualidade por meio de uma falsa ideia de universalidade e homogeneidade. Porém, essa universalidade possui um padrão, um rosto e uma cara. E esse rosto é o rosto do patriarcado: homem cis, branco e heterossexual. Todos os outros grupos acabam por serem excluídos (ESTÉVEZ, 2020).

Havendo essa unidade, cria-se uma falsa sensação de pertencimento, bem como de sociedade, possibilitando que seja fundado um simulacro de democracia, na qual, aparentemente há participação e inclusão para todos, mas que, na prática, não acontece (ESTÉVEZ, 2020).

É nesse contexto que a retomada da linguagem, enquanto fala, bem como da possibilidade de utilizar estruturas já existentes para viabilizar inclusão se mostram como possibilidades para a descriptação.

No capítulo dois foram descritas as três primeiras ondas do feminismo para compreender as demandas e a relevância da inclusão da mulher no texto constitucional de 1988. Nos dias atuais, porém, vive-se a chamada Quarta Onda do feminismo, que é aquela relacionada ao ativismo digital¹¹, na qual mulheres de todo o

¹¹ Nesse sentido, Estévez (2020) menciona o trabalho de Varela (2019), que faz uma fragmentação dos períodos já vividos na era digital em termos de ativismo de mulheres por meio do que ela denomina Web 1.0, Web 2.0, Web 3.0 e Web 4.0. Na primeira, destaca existir apenas o acesso ao computador, ainda sem impactos significativos. A segunda já apresenta integração de streaming, como YouTube e Netflix, e de redes sociais como o Twitter. Na sequência, a Web 3.0 é marcada pelo crescimento no número de aplicativos nos telefones móveis e de acesso imediato, trazendo o atributo da mobilidade unida à internet uma reviravolta na maneira de se comunicar. A quarta e última, a Web 4.0 ela associa com o que também é chamado de Feminismo 4.0, ou seja, a Quarta Onda do feminismo, no qual não apenas são descritos fenômenos opressivos contra mulheres, mas também buscam-se soluções para eles.

globo denunciam assédio, violências e discutem as pautas feministas já trazidas nas outras ondas de forma livre e propõem soluções para esses fenômenos (ESTÉVEZ, 2020).

Ariadna Estévez (2020) aponta que a transformação de espaços públicos em privados, bem como a modificação do direito de todos em direito particular foi algo que o movimento feminista *#MeToo* mexicano conseguiu descriptar, promovendo às vítimas de violência que utilizaram o *Twitter* para expor as agressões que foram perpetradas contra si acesso tanto ao direito, quanto à justiça.

A autora aponta que, por meio desse litígio digital, na qual mulheres expuseram tanto as violências quanto os agressores, foi ultrapassado o projeto colonial e patriarcal de impedir que as mulheres tenham acesso a justiça (ESTÉVEZ, 2020).

Como abordado na parte de Direitos Humanos do primeiro capítulo, a cultura do estupro gera um impacto social negativo, na medida em que reduz o impacto da violência contra a mulher por considerá-lo um aspecto cultural. A interpretação disso é que não seria uma agressão uma mulher levar uma cantada na rua porque isso é comum, é um elogio. Não há problema em um homem falar obscenidades com mulheres, estas deveriam ficar lisonjeadas. Não há razão para que uma mulher se incomode se, em uma relação heteroafetiva, seu namorado limitar o uso de suas roupas, acesso a espaços e controlar sua rotina: trata-se apenas de preocupação.

Essas são situações rotineiras na vida de mulheres e ainda há pessoas que não compreendem o medo de uma mulher andar sozinha à noite. Assalto é uma possibilidade, mas não é o maior medo da mulher. A cultura do estupro impacta as mulheres a ponto de muitas sentirem vergonha e procurarem em si causas para justificar a violência sofrida, quando, na verdade, sua posição é de vítima. A própria mulher, por meio dessa socialização, atribui a si uma culpa que não lhe cabe.

Essa situação se intensifica quando o sistema judicial, que deveria acolher as mulheres e oferecer-lhes um ambiente seguro para prestarem depoimentos e recorrerem à justiça na tentativa de serem reparadas pela violência sofrida, as violenta ainda mais.

Nesse caso, questiona-se o depoimento da mulher, seu interesse naquele litígio, suas roupas, seu modo de agir, suas falas etc. A mulher é questionada o tempo todo. A vítima é questionada o tempo todo. Um sistema que violenta novamente uma mulher já fragilizada por uma violência que sofreu não é, de forma alguma, acolhedor, tampouco é inclusivo e democrático (ESTÉVEZ, 2020). Essa realidade não é apenas

mexicana, é também brasileira e uma situação compartilhada em diversos países, principalmente aqueles de matriz religiosa cristã, que impõe às mulheres uma culpa (SAFFIOTI, 1987), comumente chamada de culpa católica.

Nesse sentido foi que o *#MeToo* mexicano gerou um impacto capaz de atravessar essas barreiras do sistema judicial. O próprio sigilo do sistema, que busca, em teoria, preservar a vítima, é colocado em xeque, quando se verifica que mulheres optaram por expor sua realidade em uma rede social como forma de buscar apoio, litigar e questionar um sistema que esconde os registros de violências, tornando os dados tão distantes e essas mulheres “sem rosto” que é difícil se identificar com essa realidade comum a tantas mulheres.

Esse povo oculto (SANÍN-RESTREPO, 2011), ou seja, esse povo que foi excluído, mas se mantém dentro de uma coletividade fictícia criada para sua manipulação encontra, então, no *Twitter*, uma forma de realmente se conectar. A exposição da violência sofrida tornou-se um meio de acesso à justiça e de questionar a realidade da violência contra as mulheres e meninas. Nesse espaço, o movimento feminista, bem como todas as mulheres que participaram desse momento, encontrou mecanismos para, de uma forma democrática e desencriptada, verbalizar demandas e violências das mulheres (ESTÉVEZ, 2020).

No Brasil, esses movimentos em que mulheres se expuseram e posicionaram também tiveram impacto relevante para aguçar o debate sobre tais violências. Alguns exemplos são os movimentos *Time's Up*, *Chega de Assédio*, *#MeToo* e *#HeForShe*, até o Não é Não, que viralizou no carnaval em 2018, sendo mencionados em marchinhas e carimbos. Embora a maior parte desses movimentos tenham se originado dentro de uma bolha social em situação de privilégio, como celebridades, o impacto global causado foi pelo fato de haver identificação e mobilização de mulheres diversas, uma vez que a violência e as desigualdades, como demonstrado até aqui, não são exclusividade de grupos em situação de vulnerabilidade econômica.

No caso da realidade brasileira, houve, ainda, a polêmica pergunta do Exame Nacional do Ensino Médio, em 2017, sobre um trecho de autoria de Simone de Beauvoir, autora do livro *O Segundo Sexo*. O fato de esperar que um adolescente, considerando que o público majoritário esperado que preste o ENEM é aquele recém egresso do Ensino Médio, entre 17 (dezessete) e 19 (dezenove) anos, saiba uma frase de uma mulher símbolo do movimento feminista exatamente no ano em que esses

movimentos atingiram manchetes no país é atestado do impacto desses debates na sociedade.

Assim, surge não apenas a construção de uma nova linguagem, acessível às mulheres, mas, também, mecanismos de inclusão e descriptação do poder. Essa experiência de recuperação de poder pelo meio digital se mostrou interessante, na medida em que possibilitou o acesso das mulheres aos depoimentos de outras mulheres e de meios de serem ouvidas com protagonismo.

No caso pensando neste trabalho, por outro lado, o desafio é também viabilizar a descriptação do poder, mas sem correr o risco de ficar à mercê da legislação simbólica encriptada exatamente para a manutenção desse *status quo*, qual seja, a manutenção do poder patriarcal na esfera jurídico-legal (ARAÚJO, 2018).

Por isso, foram estudados os consórcios públicos como possíveis meios para contribuir para a redução da violência contra as mulheres, assim como promover a igualdade entre homens e mulheres, fundamentais para a descriptação do poder.

O que se requer, por meio disso, é uma mudança na forma de pensar e produzir campos políticos (ARAÚJO, 2018), viabilizando a participação de inclusão da diversidade, em sua forma plural, assim como reconhecendo tendências plurinacionais presentes na realidade atual (MAGALHÃES, 2012).

Considerando, ainda, o aspecto do federalismo de ser capaz de compreender diversidade dentro da unidade (BERNARDES, 2010), essa matriz cooperativa solidária se apresenta como uma alternativa.

Em busca de evidências sobre a possibilidade de contratação desse modelo de cooperação para fins de desenvolvimento social, em especial para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, houve grata surpresa, pois foi encontrado o Consórcio de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais, contratado em 2009 e atualmente integrado pelos Municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Sabará, Itabira, Lagoa Santa, Nova Lima e Ribeirão das Neves.

Sua finalidade, conforme disponibilizado no sítio eletrônico do projeto é “fomentar, planejar e executar Políticas Públicas no âmbito Regional com vistas a promover o empoderamento e a cidadania das mulheres e enfrentar o fenômeno da violência de gênero” (MULHERES DAS GERAIS, 2021).

As ações do consórcio são desenvolvidas por meio de três frentes: a Casa Sempre Viva, que acolhe temporariamente mulheres em situação de violência; os Apoios aos Centros de Referência, fornecendo-lhes estrutura para sua manutenção,

como produtos de alimentação e higiene; e a Formação e Supervisão Pedagógica, que fiscaliza o funcionamento dos Centros de Referência dos Municípios consorciados e trabalha na troca de informações e expertise para que seja possível melhorar a qualidade do trabalho desenvolvido pelo corpo de funcionários.

Nesse exemplo encontrado, percebe-se como o consórcio serve também a uma boa dinâmica quando utilizado para a promoção do desenvolvimento social, muito embora seu uso comum, mas não restrito, seja direcionado à resolução de desafios de logística, saúde e infraestrutura.

Das informações apresentadas pelo Mulheres das Geraís (2021), verificam-se as vantagens destacadas em relação à redução dos custos para a realização de atividades, por meio, por exemplo, da Casa Viva que atende aos Municípios consorciados e é mantida por eles, ao passo que se cada um dos oito Municípios consorciados fosse investir verba em dependência física e pessoal capacitado, haveria aumento nos gastos, podendo torná-los inviáveis se muito onerosos aos entes em questão.

De mesmo modo, percebe-se que essa padronização na troca de informações, expertise e capacidade de pessoal contribui tanto para a qualidade do atendimento das mulheres em situação de violência no espaço territorial que esses Municípios consorciados estão, quanto individualmente. É de pensar que não se trata de uma cooperação cujos efeitos serão encerrados caso algum membro voluntariamente se retire do consórcio: apenas existem essas estruturas atualmente porque houve essa coordenação, mas todos os entes, individualmente, aproveitam dos resultados desse esforço coletivo.

Destaca-se, também, o viés positivo do planejamento de políticas públicas em nível regional e do peso político regional que um consórcio com essa finalidade representa. Ultrapassado o uso comum para desafios de infraestrutura como distribuição de água e questões sanitárias, seu uso para o fomento de desenvolvimento social é inovador.

Inclusive, um dos desafios encontrados na consolidação do consórcio foi desmistificar que essa modalidade de cooperação não pode ser usada para a finalidade de viabilizar a agenda de igualdade entre homens e mulheres.

5 CONCLUSÃO

Às mulheres, tradicionalmente foi oferecido um papel secundário e nunca o protagonismo. As temáticas das mulheres se tornaram mais relevantes a partir do momento em que as próprias mulheres puderam ter acesso aos meios de comunicação e compartilhar vivências e experiências, como ocorreu por meio das Web 4.0.

Essa alternativa digital se mostra não apenas necessária, como também um meio de procurar, para além da estrutura do Estado, que é construída e alicerçada por um modelo de dominação machista, racista e capitalista, que aponta uma série de requisitos para pertencimento.

Alinhada a esse movimento de demanda por direitos, a ampliação das políticas sociais contribui para a melhoria da situação das mulheres em termos de saúde, educação, participação na vida pública e nas esferas de poder e nos pontos relacionados aos direitos humanos, como os indicadores observados demonstram.

Todavia, os esses números, embora indiquem que há uma modificação positiva, evidenciam que ainda há muito a se caminhar para que essa almejada igualdade seja alcançada, principalmente em termos de elaboração de políticas que sejam não apenas voltadas para mulheres, mas também pensadas por elas, de modo que as questões de desigualdade estudadas neste trabalho sejam endereçadas pelo grupo que é atingido, de forma horizontal e coletiva.

Quanto à possibilidade de contratação de consórcios públicos com a finalidade de promover a igualdade entre homens e mulheres, houve a feliz surpresa de poder ser observado um consórcio intermunicipal que se propôs exatamente a isso e obteve sucesso nessa empreitada de trabalhar coordenadamente para esse fim, desafiando o uso tradicional de consórcios para o oferecimento de soluções apenas para questões de infraestrutura.

É um espaço desafiador estudar as desigualdades entre homens e mulheres e procurar meios para solucionar essas distâncias e violências que foram naturalizadas ao longo do tempo, mas compreender que há meios tanto na perspectiva de não envolvimento estatal, quanto na de reestruturação do Estado, de preferência alinhando ambos, é fundamental para que as transformações apontadas como necessária ao longo deste trabalho ocorram.

Por fim, urge-se que sejam estudados com mais profundidades os casos mencionados neste trabalho, bem como decisões judiciais a respeito da temática abordada e mais autoras e autores que discutem este caro tema. Assim, o conteúdo do presente trabalho se encerra aqui, mas sua pesquisa e o trabalho da autora seguirão.¹²

¹² A Banca de Defesa da presente dissertação ocorreu no dia 08 de julho de 2021, por meio da plataforma Google Meet, culminando na aprovação da mestrandia Elisa Bertilla. As contribuições dos membros da banca estão elencadas abaixo para que futuros trabalhos com essa mesma base teórica possam ser alicerçados com mais elementos e conquistem maior profundidade de conteúdo. A primeira avaliadora, Professora Maria Walkiria, apontou a necessidade de revisão do presente texto, para adequação às normas da ABNT, bem como sugeriu maior desenvolvimento sobre a parte da utilização de meios digitais para a viabilização da descriptação do poder e da análise de dados em relação à gestão das políticas voltadas às mulheres. Para tal, sugeriu que se estude o seu funcionamento, a estrutura do acolhimento temporário, se há apoio aos centros de referência e como é dada a formação pedagógica dos profissionais atuantes. Como exemplo, a Professora apontou o projeto Salve a Tina. Além disso, foi sugerida a leitura da obra *The Spirit of Revolution: Beyond the Dead Ends of Man*, de Drucilla Cornell. Por fim, a avaliadora sugeriu para obras futuras a abordagem de sexo e gênero no sentido mais amplo, considerando pessoas trans, não-binárias e intersex, pois se trata de um assunto desafiador que precisa ser endereçado. A Professora Wilba Bernardes, segunda avaliadora, também salientou a necessidade de melhor estruturação da forma do trabalho e sugeriu maior exploração da conclusão enquanto espaço desafiador de modo a apresentar os consórcios como meio para a descriptação com mais exemplos e aprofundamento. A análise do papel dos tribunais foi também apontada como importante para a robustez de trabalhos futuros, a fim de que seja possível compreender como essas cortes têm julgado casos de violência e de desigualdade entre homens e mulheres. O último avaliador, Professor José Luiz Quadros, indagou se a ocupação dos lugares de poder pelas mulheres, na perspectiva estudada, não configuraria um ciclo que daria lugar a um espaço de opressão, sugerindo ser tratado o tema da armadilha da identidade. Também, apontou relevante o aprofundamento das discussões sobre colonialidade para a compreensão da realidade brasileira e dos conceitos de povo e democracia.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **La coordination federative au Brésil**: l'experience de la periode Fernando Henrique Cardoso (FHC) et les defis sous Lula. Revista de Sociologia e Política: junho, 2005.
- ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Sejamos todos feministas**. São Paulo, Companhia das Letras, 2014.
- ALON, Titan. et al. **The impact of covid-19 on gender equality**. In: Nber Working Paper n. 26947. 2020. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w26947>>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- ALVAREZ, Elisa Kandravicius; HENRICHS, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais**: Como e para que cooperar?. 2021. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/518617077/Consortorios-Publicos-Intermunicipais-Como-e-Para-Que-Cooperar>>. Acesso 01 set. 2021.
- ARAÚJO, Marinella; SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Editorial a teoria da encriptação do poder**: Itinerário de uma ideia. Revista da Faculdade Mineira de Direito. PUC Minas: Belo Horizonte, 2020.
- ARAÚJO, Marinella. **The symbolic force and the encryption of gender in law. In Decryption powered**. Rowman & Littlefield International: New York, 2018.
- ARAÚJO, Tânia Mara; LUA, Iracema. **Work has moved home**: remote work in the context of the COVID-19 pandemic. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQnfJLrjgrSDKkTnyVfgnQy/?lang=en>>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- AZEVEDO, Sergio; GUIA, Rennó dos Mares; TOTTI, Maria Eugênia. **Ação Coletiva, participação e políticas regulatórias nas metrópoles brasileiras: algumas considerações teóricas sobre gestão de órgãos colegiados**. v. 35. Caderno Crh: Salvador, 2001.
- BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educs, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **Separação de poderes no Estado federal norte-americano**. In: Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 150, p. 225-230, abr./jun. de 2001. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/692>>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo**: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm#art1520.0>. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 14 dez. 2020.

_____. **Lei nº 13.811, de 12 de março de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13811.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro:** conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Trad. Natália Luchini. Seminário “Teoria Feminista”, Cebrap, 2013. [Em inglês, Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Nova York/Londres: Routledge, 1990.]

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1325/2000.** Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CORNELL, Drucilla; SEELY, Stephen. **The Spirit of Revolution:** Beyond the Dead Ends of Man. Cambridge: Polity Press, 2016.

CRENSHAW, Kimberlé W. **Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics.** University of Chicago Legal Forum, 1989, pp. 139-167.

DAVIS, Angela. **Women, race and class.** New York: Vintage Books, 1981.

DIREITOS DA MULHER. **Liderança política local das mulheres e representação feminina -03/12/19 -10:02.** MELLO, J; ARUSKA, Andreza. Câmara dos Deputados. Publicado em 03 dez. 2019. 49:57min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=u1oegyqhPhs&t=7s>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos direitos da mulher e da cidadã.** França, 1791. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>>. Acesso em 12 maio 2021.

ESTÉVEZ, Ariadna. **La justicia digital como estrategia de descriptación feminista del poder**. v. 23. nº.45. Revista da Faculdade Mineira de Direito. PUC Minas: Belo Horizonte, 2020.

FALQUET, Jules. **Transformações neoliberais do trabalho das mulheres: liberação ou novas formas de apropriação?** In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. *Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas**. In: Rev. Estudos Feministas, Florianópolis, jan.-abr./2004. p. 47-71. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GLOBAL GENDER GAP REPORT 2021. **Insight Report**. march 2021. World Economic Forum. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 8ª edição. Coimbra: 2010.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Sociologia e natureza: classes, raças e sexos**. In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. *Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016.

GUIMARÃES, Nadya Araújo; BRITO, Murillo. **Mercantilização do feminino: a visibilidade do trabalho das mulheres no Brasil**. In: ABREU, A; HIRATA, H. v. 31, nº 90. Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo, 2016.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. 2ª ed. Edições Loyola: São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://garrafeminista.files.wordpress.com/2018/04/gerda-lerner-the-creation-of-patriarchy.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

HIRATA, Helena. **Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais**. Tempo Social [online]. 2014, v. 26, n. 1, pp. 61-73. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000100005>>. Acesso em: 13 out. 2020.

IBGE. **Estatísticas de Gênero**. 2ª ed. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?edicao=30167&t=sobre>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. **Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Informação Demográfica e Socioeconômica**. nº.38. 2ª ed. ISBN 978-65-87201-51-12021. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

_____. **Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 1ª ed. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?edicao=20164&t=sobre>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

_____. **Relatório dos Indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

IPU Parline. **Monthly ranking of women in national parliaments**. 2021. Disponível em <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2021>>. Acesso em: 22 mai. 2021.

JARDIM PINTO, Celi Regina. **Feminismo, História e Poder**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 147.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 5ª ed. Martins Fontes: São Paulo, 2016.

KERGOAT, Danièle. **O cuidado e a imbricação das relações sociais**. In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. *Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAVINAS, et al. **Assimetrias de gênero no mercado de trabalho no Brasil: rumos da formalização**. In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. *Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 93/109.

LOMBARDI, M. **Gênero e Trabalho no Brasil e na França**. Perspectivas interseccionais. São Paulo: Boitempo, 2016.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio Público**: O instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Repositório Institucional da UnB, 2008.

MACHADO, Gustavo Gomes. **O ente metropolitano**: Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC – os modelos compulsório e voluntário comparados. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais: Belo Horizonte, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros (coord.). **Direito à diversidade e o estado plurinacional**. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012.

MENEGOTTI, Daniela; FLORES, Simone. **A (r)evolução do conceito de soberania estatal e a efetividade do princ. ípio da dignidade da pessoa humana**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2019.

NUNNER-WINKLER, Gertrud. **Formação da identidade em tempos de mudanças velozes e multiplicidade normativa**. v. 34, nº. 1. Universidade de Berlim, 2011.

O GLOBO. **Homens ficam estressados quando parceiras ganham mais**. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/homens- ficam-estressados-quando-parceiras-ganham-mais-diz-estudo-1-24091768>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. **Carta das Nações Unidas (1945)**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf>>. Acesso em: 01 abr. de 2021.

_____. **Objetivo 5**. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>>. Acesso em: 02 maio 2021.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Igualdade de Gênero. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. **Objetivos do Milênio pós 2015**. Objetivo 3: Promover igualdade de gênero e empoderar mulheres. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/gender.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PISCITELLI, Adriana Gracia. **Carinho, limpeza e cuidado**: experiências de migrantes brasileiras. In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais. São Paulo: Boitempo. 2016. p. 47/56.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Objetivo 5 - Igualdade de Gênero**. 2021. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/5/>>. Acesso em: 03 maio 2021.

REIS, Roberta Cerqueira; SILVA, Carlos Augusto Canedo Gonçalves da. **Reconhecendo a dívida ao jusnaturalismo e sua contribuição ao Direito Internacional Penal Delictae**. v. 1, nº1, jul./dez. 2016. p. 162-189.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**: rescatando la democracia del liberalismo. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

RIBEIRO, Djamila. **Artistas repudiam "blackface" de peça**. Carta Capital. Sociedade. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/artistas-repudiam-blackface-de-peca->

4221.html?utm_content=buffer7dc15&utm_medium=social&utm_source=twitter.com &utm_campaign=buffer>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar**. A utopia da cidade disciplinar, 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro?**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. **Monitor da violência doméstica e familiar contra a mulher no período de isolamento social. 2021**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/monitor/index.html>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução de Pietro Nassetti. 3. ed. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2012

SAFFIOTI, Heleieth. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna. 1987.

SALDANHA, Jania Maria Lopes. **Cosmopolitismo jurídico**: teorias e práticas de um direito emergente entre a globalização e a mundialização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Decolonizing Democracy**. Power in a Solid State, Rowman & Littlefield: New York, 2016.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Teoría crítica constitucional**: rescatando la democracia del liberalismo. 1ª ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

SCHMITT, Carl. **The Concept of the Political**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. In: Educação & Realidade, v. 20, n. 2 (1995) jul/dez. Pág. 71-99. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/71721/40667>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SILVERA, R. **O salário das mulheres na França no Século XXI**: ainda um quarto a menos. In: ABREU, A; HIRATA, H; LOMBARDI, M. Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais. São Paulo: Boitempo. 2016. p. 83/92.

SILVA, Fraga Waldna. **Aspectos Contábeis e Financeiros dos Consórcios Públicos**. Associação mato-grossense dos Municípios: AMM, 2008.

WALLACE, Rebecca; MARTIN-ORTEGA, Olga. **International Law**. 7ª ed. Londres: Sweet & Maxwell, 2013.

WOOLF, V. **Um Teto Todo Seu**. São Paulo: Tordesilhas, 2014.