

*Tese para o XLIX Congresso Nacional
Dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal*

**A COMISSÃO ESPECIAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
E O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO:
AS PESSOAS NO CENTRO DA ATUAÇÃO PÚBLICA**

Resumo: O presente artigo objetiva, a partir do direito à boa administração como referencial teórico, fundamentar a importância (i) da criação de organizações e procedimentos voltados à promoção da igualdade de gênero no serviço público e (ii) da atuação administrativa centrada nas pessoas, destacando como exemplo exitoso a Comissão de Promoção de Igualdade de Gênero no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

A COMISSÃO ESPECIAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO: AS PESSOAS NO CENTRO DA AÇÃO PÚBLICA

Primeiro levaram os negros
Mas não me importei com isso
Eu não era negro
Em seguida levaram alguns operários
Mas não me importei com isso
Eu também não era operário
Depois prenderam os miseráveis
Mas não me importei com isso
Porque eu não sou miserável
Depois agarraram uns desempregados
Mas como tenho meu emprego
Também não me importei
Agora estão me levando
Mas já é tarde.
Como eu não me importei com ninguém
Ninguém se importa comigo

Bertold Brecht (1898-1956)

1. Introdução

As filosofias e tradições mais antigas apresentaram suas contribuições sobre o que caracteriza a finalidade da vida humana.¹ A ética, neste sentido, procura investigar os princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano. Para o filósofo Leonardo Boff, o *ethos* fundamental do humano é o cuidado, a compaixão, na qual serão identificados os valores e atitudes que fazem da vida um bem-viver e das ações um reto agir.²

Contudo, assiste-se, na sociedade do conhecimento e da comunicação, contraditoriamente, à solidão entre as pessoas, encapsuladas sobre si mesmas, num mundo virtual desconectado.³ O mal-estar civilizatório, na visão de Freud no início do século XX, está calcado em

¹ Datado do século IV a.c., o *Bhagavad Gītā*: "canção do bem-aventurado", é um texto religioso hindu, que se preocupa em apresentar a denominada "reta ação" e o "reto pensamento" para os indivíduos que pretendem levar uma vida livre de sofrimento, através dos ensinamentos de Krishna em resposta aos dilemas enfrentados por Arjuna. *Bhagavad Gītā, a mensagem do mestre*. Trad. Francisco Lorenz. Editora Pensamento: São Paulo, 2006. No mundo ocidental, cite-se a obra de Aristóteles, *Ética a Nicômaco*, referência da filosofia, do século IV a.c., in verbis: "toda ação e toda escolha visam a um bem qualquer; e por isso foi dito, não sem razão, que o bem é aquilo a que as coisas tendem." *Ética a Nicômaco*. Tradução: Pietro Nassetti. Martin Claret: São Paulo, 2005.

² BOFF, Leonardo. *Saber cuidar*. Editora Vozes: Petrópolis, 20a. ed. 2019; *Ética*. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Objetiva: Rio de Janeiro, 2019.

³ A noção de "ética do cuidado" define-se na contramão de um mundo fundado na abstração de indivíduos racionais e isolados. A dependência biológica e a vulnerabilidade são fatos inelutáveis da condição humana, o que deve ser uma

uma das fontes de sofrimento do ser humano, o aspecto social, afastando-o da felicidade almejada: “*não podemos compreender porque as instituições por nós mesmo criadas não trariam bem-estar e proteção para todos nós*”.⁴ Há que se imaginar, então, como se traduziria tal sentimento para as mulheres que sequer participaram da criação das instituições de poder nos últimos séculos, muito menos contempladas.

Na formulação sobre a essência do bom governo e da boa administração sempre estará presente a dimensão ética, eis que o governo e a direção das instituições públicas não são uma atividade neutra. Precisam e devem estar orientadas ao bem-estar integral dos cidadãos. Na vida pública, a ética também indica uma finalidade a perseguir.

Nessa perspectiva, o presente trabalho apresenta o direito à boa administração como referencial teórico, na medida em que aponta para uma atuação da Administração Pública voltada às pessoas, aos direitos fundamentais, ou seja, o centro das ações públicas devem ser os cidadãos, os protagonistas, o que acentua a necessidade de sua participação nos assuntos da *polis*. Para atingir tal desiderato, as organizações devem apresentar abertura à realidade, sensibilizando-se com os cidadãos concretos, mirando continuamente nos problemas, nas dificuldades, nos anseios, nos interesses coletivos dessas pessoas e não simplesmente em sistemas e procedimentos.⁵

Um dos maiores paradoxos da contemporaneidade é que mesmo após a celebração em diversos documentos, os direitos humanos⁶ apresentaram um efeito compensatório devastador: a violência, a dor e a dominação são maiores do que nunca. A dualidade dessa realidade, a luz e a sombra do comportamento humano, mostram, sem meias palavras, que os torturadores e assassinos somos nós.⁷ Contudo, não podem ser tolerados nem desumanizados.

Além disso, no que se refere aos direitos das mulheres, os números refletem uma realidade desoladora: nas mais diversas regiões do planeta, houve uma escalada de violência - familiar, extra-doméstica e institucional - contra as mulheres.⁸ Aproximando o tema da realidade fluminense, basta analisar o Dossiê Mulher 2022, que apontou crescimento de 10,8% de casos de violência sexual contra

preocupação coletiva e social. Contudo, vive-se uma “crise de cuidado” sistêmica. BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 54-5; 78.

⁴ FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 30.

⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de las Instituciones públicas*. Navarra: Ed. Arazandi, 2006, p. 52, 75.

⁶ Ao longo do presente trabalho, serão utilizadas as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Os primeiros encartados em documentos internacionais e os últimos abraçados pela Constituição.

⁷ HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 215.

⁸ FEDERICI, Silvia. *Mulheres e caça às bruxas*. trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.

as mulheres e de aumento de 35,4% nos registros de descumprimento de medidas protetivas de urgência no Estado do Rio de Janeiro.⁹

No âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, foi encomendada pela Comissão Especial para Promoção de Igualdade de Gênero, em 2021, uma pesquisa de gênero, com a participação de estagiárias, Procuradoras e servidoras. Apurou-se que 49% das mulheres que responderam consideraram que já ouviram comentário ou frase discriminatória; 21,1% delas informaram que já sofreram algum tipo de assédio moral e/ou sexual, e que 18% consideraram que deixaram de ser convidadas para alguma oportunidade de trabalho/participação em alguma atividade em razão da maternidade.

Nada obstante sejam questões delicadas, o enfrentamento do problema exige, em primeiro lugar, a aceitação de sua existência e a compreensão de suas dinâmicas. Portanto, pretende-se, a partir do referencial teórico do direito à boa administração, apresentar a Comissão de Igualdade de Gênero da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro como exemplo exitoso da construção de uma atuação administrativa centrada nas pessoas e aberta continuamente às suas peculiares necessidades.

2. A desigualdade de gênero no serviço público: o paradoxo entre a conquista de direitos pelas mulheres e o incremento de suas violações

2.1. A desigualdade de gênero no serviço público: a importância da visibilidade dos dados para a tomada de decisões

A desigualdade de gênero¹⁰ é um fenômeno nacional e estrangeiro, fruto de uma construção social, histórica e política.¹¹ A observação da realidade faz parte do progresso humano, pois a partir da coleta de dados, são tomadas as decisões que ditam os rumos da sociedade. Considerando que os homens são considerados como o padrão nas mais diversas áreas, e as mulheres as figuras atípicas, o viés dos dados não contempla o universo feminino, o que aprofunda ainda mais a desigualdade de gênero.¹²

⁹ Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro - ISP. *Dossiê Mulher: pelo menos uma mulher por dia foi vítima de perseguição no estado*. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=539>. Acesso em 06/08/2023.

¹⁰ O conceito de gênero aqui empregado não se confunde com sexo. Gênero, segundo o Dicionário Houaiss, é “qualquer classe de indivíduos com propriedades em comum.” O sexo feminino não é a razão pelas qual as mulheres estão em desigualdade, mas sim, o gênero feminino, o significado social a ele atribuído.

¹¹ A quase totalidade das sociedades humanas foram patriarcais, no sentido de que se construíram com base em um conjunto sofisticado de preconceitos de gênero e de atribuição de papéis a serem ocupados por um sexo e pelo outro. PIKETTY, Thomas. *Uma breve história da igualdade*. Tradução: Maria de Fátima Oliva do Couto. 1a. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022, p.17, 196.

¹² A lacuna dos dados de gênero não é deliberada, mas resultado de um modo de pensar, distorcendo dados que parecem objetivos. A experiência e a perspectiva masculina passaram a ser vistas como universais, enquanto a experiência feminina - metade da população global - é vista como um nicho. PEREZ, Caroline Criado. *Mulheres invisíveis. O viés dos dados*

Sem embargo, progressivamente, surgem estudos e pesquisas fundamentais para compreensão da realidade apontada. O Relatório Global de Desigualdade de Gênero, elaborado anualmente desde 2015, demonstrou as diferenças entre os gêneros no que se refere a quatro pilares: acesso à saúde; acesso à educação; oportunidades de crescimento profissional e remuneração; e participação política.¹³ Nenhum país avaliado conseguiu equacionar completamente este problema estrutural, ou seja, as diferenças atingem países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil ocupa a 92a. posição neste ranking de avaliação realizado em 153 países.

No Brasil, no que se refere ao nível educacional, as mulheres alcançaram maiores metas de frequência escolar.¹⁴ Contudo, estão em piores condições no mercado de trabalho e ganham menos, apresentando maior vulnerabilidade socioeconômica. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (PNAD), embora as mulheres constituam a maioria da população brasileira com mais de 14 anos (51,7%), a participação feminina no mercado de trabalho representa 54,5% contra 73,7% dos homens. E ainda, sua remuneração é menor do que a dos homens.¹⁵ Em períodos de crise econômica, como aquele decorrente da pandemia do COVID-19, essas dificuldades se agravam, aumentando, em especial, a insegurança alimentar nos lares chefiados por mulheres.¹⁶

Importa ressaltar que os dados aqui mencionados têm um recorte de gênero, sua lente se refere às diferenças entre mulheres e homens. Contudo, diversas avenidas cruzam a vida das mulheres, gerando a interseção do gênero com outros aspectos identitários (raça, classe, faixa etária, etc) que podem acirrar as desigualdades apresentadas. Embora não seja o escopo do trabalho, não se

em mundo projetado para homens. Tradução: Renta Guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022. Em 2012, o Comitê CEDAW (Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) expressou sua preocupação pela falta de dados precisos e coerentes sobre a violência contra a mulher no Brasil.

¹³ Fórum Econômico Mundial. *Global Gender Gap Report 2022*. Insight Report July 2022. As mulheres apresentam, nas diversas regiões do mundo, menor acesso à educação e acesso precário à saúde, e menos oportunidades de crescimento profissional, em comparação aos homens, além de receberem salários menores do que seus colegas. BBC NEWS BRASIL. Por que Brasil tem caído em ranking global de desigualdade de gênero. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/>. Acesso em 10/08/2023.

¹⁴ Conforme a pesquisa do IBGE, a média nacional do índice de paridade de frequência escolar bruta são 111,6 mulheres para 100 homens (de 6 a 24 anos). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. (Tabela 24)

¹⁵ As mulheres recebem, em média, R\$1.985,00 e os homens, em média, R\$2.555,00. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. (Tabela 13)

¹⁶ Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. *Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: velhas desigualdades e mais precarização*. Boletim Especial, 07/03/2022. Galindo, Eryka; Marco Antonio Teixeira, Melissa De Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes e Lúcio Rennó. 2021. "Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil." Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy.

pode afastar a importância da interseccionalidade para melhor compreensão do fenômeno da desigualdade bem como para uma intervenção adequada.¹⁷

Uma das razões para as diferenças de oportunidades de crescimento profissional e reconhecimento salarial decorre do tempo dedicado ao cuidado. A alocação de tarefas domésticas, a maternidade, a atenção às pessoas idosas, entre outros, têm o gênero como eixo, atividades vinculadas geralmente às mulheres, pois ancora-se na naturalização de habilidades, definidas por uma visão simplificada e ilusória de conexão entre sexo biológico e comportamentos.¹⁸ Tais atividades não são remuneradas, o que cria barreiras e dificuldades para acesso ao mercado de trabalho, em igualdade de condições.¹⁹ Entre os indicadores do Brasil, para atingir a meta cinco dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, encontra-se a proporção de horas dedicadas aos cuidados: as mulheres gastam em média o dobro em relação aos homens.²⁰

No que se refere à participação na vida pública e na tomada de decisão, a disparidade também é evidente, como ocupação de cargos ministeriais, proporção de mulheres eleitas para as Casas legislativas e de respectivas candidaturas às cadeiras da Câmara dos Deputados e Câmaras Municipais, bem como em cargos gerenciais. Por exemplo, cite-se que a proporção de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, em 2018, era de 15%, ou seja, 77 cadeiras foram ocupadas por mulheres no total das 513.²¹

¹⁷ A interseccionalidade, segundo Patrícia Hills, considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária - entre outras - estão interrelacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas. COLLINS, Patrícia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. tradução: Rane Souza. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2021, p. 15-6. Como denunciou o Coletivo de Mulheres Negras (Nzinga), em 1984, a questão racial impõe à mulher negra uma inferiorização ainda maior, constituindo-se o setor mais oprimido e explorado da sociedade brasileira. GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo latino-americano: ensaios*. Org. Flávia Rios e Márcia Lima. 1a. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2020, p. 109.

¹⁸ BIROLI, Flávia. *Op. Cit.*, p. 67.

¹⁹ Pesquisas realizadas sobre tempo de trabalho informam que, se fossem incluídas as tarefas domésticas, as rendas divididas entre os sexos em razão do tempo de trabalho, isso representaria uma mudança radical na distribuição das rendas e das relações de poder na sociedade e na vida dos casais. PIKETTY, Thomas. *Op. cit.* p. 197. O aumento do trabalho não remunerado das mulheres leva a uma redução de sua participação na força de trabalho remunerada. PEREZ, Caroline Criado. *Op. cit.*, p. 255, 256.

²⁰ IBGE. *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Indicador 5.4.1 Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo5/indicador541>. Acesso em 09/08/2023. Elas gastam, em média, 20 horas semanais em atividades domésticas, e eles dispõem, em média, 10 horas, independentemente de classe, renda e raça, o gênero é um fator determinante. *Uso do tempo e gênero* / organizadoras: Natália Fontoura, Clara Araújo ; Maria de la Paz López Barajas. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

²¹ IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. No ano de 2020, a taxa de proporção de cargos de Ministério era de 8,7%. No que se refere às Câmaras Municipais, a proporção foi de 16% das cadeiras ocupadas, em todo o país. E no que se refere à proporção de candidatos, as mulheres representaram 32,2% das candidaturas para a Câmara dos Deputados. Tabelas 4, 44.1, 45.

A baixa representação feminina nos espaços públicos, além de configurar um atentado à democracia representativa²², apresenta consequências perceptíveis nas leis aprovadas. Descobriu-se que o aumento da representação feminina em um ponto percentual no poder legislativo leva a um aumento na proporção de investimentos em educação. E ainda que estejam presentes na vida pública, sua influência é restringida porque não fazem parte das redes de apoio dominadas por homens, ou seja, são excluídas da tomada de decisão.²³ Outra prática comum é a interrupção, eis que as mulheres são o gênero mais interrompido durante suas colocações e falas. A análise de quinze anos de debates verbais na Suprema Corte americana mostrou que os homens interrompem mais que as mulheres, e interrompem mais mulheres do que outros homens. E à medida que aumenta a participação da representatividade feminina, a agressão segue a mesma proporção.²⁴

No que se refere à ocupação de cargos públicos, destacam-se alguns exemplos. Em 2019, foi diagnosticada a proporção de ocupação de 27% de mulheres nas Polícias Cíveis e Militares em todas as Unidades da Federação.²⁵ Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça elaborou “Diagnóstico de Participação Feminina no Poder Judiciário”, notando que o percentual de participação feminina na magistratura ainda é baixo, entretanto, vem aumentando, partindo de 24,6%, em 1988, para 38,8% em 2018. A maior representatividade se destaca nos cargos de servidoras, na ocupação de funções de confiança e cargos comissionados e cargos de chefia nos últimos 10 anos. Por outro lado, as magistradas ocuparam, em média, de 21% a 30% dos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Corregedora ou Ouvidora, no período, sendo incipiente sua presença nos cargos de liderança.

Na esfera da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, foi realizada no ano de 2023, Pesquisa Diagnóstica - PGE 2023, contando com a participação de 1084 respondentes, com vistas a traçar o perfil demográfico e o ambiente institucional. Entre os avaliados acima, os cargos de maior renda eram ocupados pelo gênero masculino (61,2% daqueles que recebem os maiores vencimentos são homens e 38,8% dos que recebem os maiores rendimentos são mulheres). Por outro

²² PINTO, Ligia Paula Pires. A resiliência é mais forte que a violência: a mulher no jogo político. In: *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. Coord. Alessandra Caligiuri Calabresi Pinto. 1a. ed. São Paulo: Almedina, p. 146.

²³ A atuação de grupos estigmatizados leva à expansão do espaço discursivo, com potencial emancipatório pois coloca em cena corpos, experiências, problemas, interesses e necessidades que foram forçados ao silêncio ou desqualificados. A existência de uma diversidade de públicos, entretanto, não implica que estes estejam nas mesmas condições de fazer valer suas experiências e transformando suas necessidades e seus interesses em normas políticas. O controle sobre a agenda e a possibilidade de barrar a entrada de temas e perspectivas no debate público e nos espaços decisórios é um problema central para democracia. BIROLI, Flávia. *Op. Cit.*, p.199, 201.

²⁴ A violência cotidiana e a violência política interligam-se em práticas que pressionam as mulheres para permanecer naquele que seria o “seu lugar” - ou a ele retornar -, isto é, os espaços doméstico-familiares. Pesquisas nos Estados Unidos e na Nova Zelândia mostraram que os homens se tornaram verbalmente mais agressivos e controladores, tanto nas reuniões das comissões quanto nos debates parlamentares, depois da expansão do número de mulheres na legislatura. BIROLI, Flávia. *Op. cit.*, p. 210; PEREZ, Caroline Criado. *Op. cit.*, p. 275, 285, 286, 288, 290.

²⁵ IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2ª. Ed. 2021.

lado, entre as pessoas que recebem as menores remunerações, a maioria é do gênero feminino (63% das mulheres).

Quando se trata de desigualdade no contexto econômico, social e público, não se pode negar o efeito da violência sobre as mais vulneráveis.²⁶ A opressão decorre também dessa estrutura que apresenta desafios para as mulheres, fragilizando-as perante seus pares. O Brasil presenciou o aumento de 5% nos casos de feminicídio no ano 2022, em comparação com o ano de 2021, ou seja, mais de mil e quatrocentas mulheres perderam a vida pelo fato de serem mulheres. É o maior número registrado no país desde que a Lei federal nº 13.104/2015 entrou em vigor, na contramão da redução de números de homicídios sem recorte de gênero, conforme o monitoramento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).²⁷ Outro estudo revela que, entre 1980 e 2019, houve um aumento de 31,46% na violência contra as mulheres, em especial, jovens e negras.²⁸ Em alguns lugares do mundo, a violência não apenas segue crescente como tornou-se mais pública e mais brutal.²⁹

A violência se apresenta com diversas máscaras. Para além de lesões físicas, considera-se violência qualquer ação ou omissão que cause à mulher sofrimento sexual, psicológico, dano moral ou patrimonial, um menosprezo ou discriminação em razão de sua condição de mulher. De acordo com pesquisa Datafolha, “Visível e Invisível: a Vitimização das Mulheres no Brasil”, 46,7% das brasileiras sofreram assédio em 2022, sendo que 18,6% ouviram comentários desrespeitosos no ambiente do trabalho.³⁰ A Organização Internacional do Trabalho - OIT também conduziu pesquisa em que constatou que as mulheres jovens tinham o dobro de possibilidade dos homens jovens de terem enfrentado violência e assédios sexuais. Portanto, as diversas facetas da violência afetam

²⁶ O direito das mulheres a uma vida livre de violência de gênero é inseparável e interdependente em relação a outros direitos humanos, incluindo o direito à vida, à saúde, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à igualdade e à igual proteção dentro da família, à liberdade contra a tortura, o tratamento cruel, desumano ou degradante e à liberdade de expressão, movimento, participação, reunião e associação. Recomendação Geral nº 35 do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

²⁷ *O GLOBO*. G1. Edição de 08/03/2023. Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. Por Clara Velasco, Felipe Grandin, Marina Pinhoni e Victor Farias. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/03/08/brasil-bate-recorde-de-feminicidios-em-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas.ghtml>. Acesso em 10/08/2023.

²⁸ Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ. *Agência Fiocruz de Notícias*. Edição de 20/03/2023. Cristiana Azevedo. Os homicídios de mulheres no Brasil aumentam 31,46% em quase quatro décadas. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/homicidios-de-mulheres-no-brasil-aumentam-3146-em-quase-quatro-decadas>. Acesso em 09/08/2023. Patricia Hills, ao exemplificar a importância da interseccionalidade, menciona como a multiplicidade de experiências das mulheres com a violência bem como as estratégias de sobrevivência exige um pensamento interseccional. COLLINS, Patrícia Hill; BILGE, Sirma. *Op. cit.*, p. 72-4.

²⁹ FEDERICI, Silvia. *Op. cit.* p. 90.

³⁰ Fórum de Segurança Pública. Fonte Segura. Edição 174. Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em 10/08/2023.

diretamente a mulher no ambiente de trabalho, que sofre com baixa autoestima, interrupções na carreira, adoecimento físico e mental.³¹

No ambiente do serviço público, a Controladoria Geral da União verificou que o número de denúncias de assédio sexual e moral, a partir de 2018, apresentou um incremento de 223% em comparação ao ano de 2019.³² No portal do órgão federal, o Painel Resolveu, observa-se que desde 2014 foram apresentadas 5.334 denúncias de assédio moral e sexual, no âmbito federal, sendo o percentual do gênero feminino maior do que o masculino, entre aqueles que informaram o gênero.³³

A Procuradoria Geral do Estado realizou Pesquisa de Gênero, no ano de 2021, como mencionado anteriormente. No relatório, algumas perguntas sobre discriminação, assédio e maternidade demonstram como a mulher, em contexto institucional, pode sofrer nessa condição. Em relação à discriminação, cite-se que 49% das respondentes informaram já ter ouvido algum comentário ou frase que consideraram discriminatória vinda de homens ou mulheres; 43% das que responderam entenderam que sua opinião, por ser mulher, não teve o mesmo peso atribuído aos homens no seu convívio profissional. No tocante ao assédio, 21,1% das mulheres afirmaram que já sofreram algum tipo de assédio moral e/ou sexual na PGE. Por fim, quanto à maternidade, 18% das mulheres consideraram que deixaram de ser convidadas para alguma oportunidade de trabalho em razão da maternidade e 41% das respondentes negaram convite em razão da maternidade/necessidade de cuidado com os filhos.

2.2. A conquista de direitos pelas mulheres e um paradoxo: o fortalecimento dos interesses tutelados no ordenamento jurídico nacional e internacional ao lado do recrudescimento da violência de gênero

A conquista de direitos pelas mulheres é fruto de intenso combate.³⁴ Há duas figuras históricas emblemáticas que demonstram que até recentemente as mulheres não eram consideradas dignas dos direitos do cidadão: Olímpia de Gouges e Sojourner Truth.

³¹ Organização das Nações Unidas - ONU. Notícias. Edição de 05/12/2022. OIT: violência e assédio no trabalho afetam uma em cada cinco pessoas. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/210241-oit-viol%C3%Aancia-e-ass%C3%A9dio-no-trabalho-afetam-uma-em-cada-cinco-pessoas>. Acesso em 10/08/2023.

³² União. Controladoria Geral da União. 01/07/2022. Casos e denúncias de assédio sexual e moral no Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos>. Acesso em 10/08/2023.

³³ Do percentual que respondeu o gênero, 20% eram do gênero feminino e 14,5% do gênero masculino. Pesquisa realizada em âmbito federal, com assuntos “Denúncias”, subassuntos “Assédio Moral e Assédio Sexual”. **União Federal**. Ouvidoria. Painel Resolveu. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/painel-resolveu-1>. Acesso em 09/08/2023.

³⁴ Considerando-se que a desigualdade é construção histórica, social e política decorrente de escolhas de divisão de poder e força, tais escolhas políticas são reversíveis. Neste sentido, a marcha rumo à igualdade é consequência de lutas e revoltas frente às injustiças, que buscaram transformar relações de força e instituições. Neste sentido, o feminismo desempenhou papel fundamental nas lutas e conquistas, apresentando novas questões, estimulando a formação de grupos e redes e

Logo após a Revolução Francesa, Olímpia de Gouges foi executada na guilhotina em razão de sua ousadia em manifestar-se contrária aos governantes. Entre seus escritos sobressai a “Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã”, no qual defendia a inclusão das mulheres na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento vanguardista que, infelizmente, teve pouca repercussão.³⁵ A cidadania continuava a ser privilégio dos homens. Por sua vez, Sojourner Truth escreveu um capítulo fundamental na luta pelos direitos da mulher afro-americana, combinando apelos ao abolicionismo com os direitos das mulheres. “Não sou eu uma mulher?” - mote do seu discurso na convenção de mulheres, em Ohio, em 1851 - continua sendo uma das grandes palavras de ordem do movimento das mulheres do século XIX. Durante a campanha pelo sufrágio feminino, as mulheres negras eram praticamente invisíveis.³⁶

Diante da exclusão universal das mulheres dos direitos políticos no século XVIII e durante a maior parte da história humana, elas não tiveram o direito de votar nas eleições nacionais em nenhum lugar do mundo antes do final do século XIX. Como bem destaca a historiadora Lynn Hunt, mais surpreendente do que a exclusão de tais direitos é o fato de que os direitos das mulheres sequer foram discutidos na arena pública.³⁷ Interessante ressaltar que o preenchimento da lacuna de representação feminina em todos os espaços permitirá que as mulheres estejam envolvidas na tomada de decisões, na pesquisa, na produção de conhecimento, elas não serão esquecidas.³⁸

Atualmente, o conhecimento do fenômeno da desigualdade de gênero acompanha crescente disseminação, assim como a previsão dos direitos em documentos nacionais internacionais. Todavia, a noção de direitos trouxe uma sucessão de ideologias das diferenças, um efeito compensatório de violência. Esse é paradoxo dos direitos humanos, uma dualidade que deve ser reconhecida.³⁹ Eles são o único baluarte que a comunidade humana compartilha contra esses males, um paradigma ético. Nada obstante existam mais leis que protejam a mulher contra violência, pode ser observado o recrudescimento de hostilidade e constrangimento em alguns espaços.

A Constituição da República Federativa de 1988 inaugurou um novo capítulo para a cidadania brasileira, instituindo um Estado Democrático e de Direito. Dessa forma, o princípio da

também desenvolvendo uma nova maneira de ser mulher. Contudo, muitas vezes, o feminismo esquece a questão racial. PIKETTY, Thomas. Op. Cit., p. 18. GONZALEZ, Lélia. Op.cit., p. 140-1.

³⁵ Apesar de sua grande contribuição para despertar de consciências que caracterizou a Revolução, Olímpia nunca foi mencionada entre os ativistas daquele movimento popular, sendo redescoberta sua importância apenas no fim do século XX. O silenciamento e apagamento devem ceder lugar à memória. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Os direitos da mulher e da cidadã por Olímpia de Gouges*. São Paulo, Saraiva, 201, p. 139.

³⁶ DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, p. 70 e 146.

³⁷ HUNT, Lynn. *Op. cit.*, p. 169.

³⁸ PEREZ, Caroline Criado. *Op. Cit.*, p. 324.

³⁹ HUNT, Lynn. *Op. cit.*, p. 214.

dignidade da pessoa humana, assim como os objetivos do Estado de promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação, e, por fim, o direito fundamental à igualdade perante a lei, são elementos que legitimam e fundamentam a adoção de políticas públicas voltadas à reparação de injustiças históricas que atingem identidade de grupos estigmatizados. Uma participação efetiva das mulheres no cenário da política nos anos 1980 foi fundamental para incluir na Constituição uma agenda alinhada com as preocupações desse grupo. Uma figura digna de nota, nesse contexto, foi Lélia Gonzalez, que teve atuação decisiva na luta contra o racismo estrutural e na articulação entre gênero e raça na sociedade brasileira, cuja obra marcou os anseios democráticos do país.⁴⁰

Na esfera internacional, nas últimas décadas, houve grande reforço dos direitos humanos das mulheres, considerando suas complexidades⁴¹, com os seguintes marcos orientadores: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; a Declaração Americana dos Direitos e dos Deveres do Homem de 1948; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Decreto nº 678, de 1992); a Convenção sobre eliminação de todas as formas de Discriminação contra Mulher - CEDAW/1979 (Decreto nº 4.377, de 2002); a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres (Convenção Belém do Pará, de 1994, (Decreto n. 1973, de 1996). A CEDAW reforça o significado da "discriminação contra a mulher", qual seja, toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher. Engendrou uma nova gramática dos direitos humanos para assegurar a igualdade de gênero tanto na esfera pública quanto privada. Tais documentos representam uma jornada de vitórias e podem ser sintetizados na famosa declaração: *“direitos humanos são direitos das mulheres e direitos das mulheres são direitos humanos.”*⁴²

A Convenção Belém do Pará reforçou o novo caráter dos direitos humanos das mulheres ao tornar público um problema antes relegado ao ambiente privado. Convoca Estados a abandonarem a neutralidade.⁴³ Esclarece que a violência de natureza física, sexual ou psicológica pode também ser

⁴⁰ Perguntada sobre o que significava o feminismo, ela respondeu: “É tomar consciência de sua condição de mulher.” GONZALEZ, Lélia. Op. Cit., p. 299.

⁴¹ A defesa dos direitos humanos constitui arena vital para interseccionalidade como práxis crítica. Os marcos interseccionais foram introduzidos na agenda dos direitos humanos a partir da afirmação da importância de perceber a interação simultânea da discriminação como resultado de múltiplas identidades. A abordagem interseccional foi prevista expressamente no art. 119 da Declaração do Fórum das Organizações Não Governamentais na Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo (WCAR), realizada em 2001. COLLINS, Patrícia Hill; BILGE, Sirma. Op. Cit, p. 69, 122-4.

⁴² Como primeira-dama, Hillary Clinton declarou, em 1995, perante a Conferência da ONU sobre Mulheres a famosa frase. BBC News. Brasil. Favorita entre democratas, Hillary Clinton anuncia pré-candidatura nos EUA. Edição de 12/04/2015. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150411_hillary_candidatura_pai. Acesso em 08/08/2023.

⁴³ MARCON, Chimell Louise de Resenes. O direito das mulheres a uma vida sem violência: uma construção dos direitos humanos. In: *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. Coord. Alessandra Caligiuri Calabresi Pinto. 1a. ed. São Paulo: Almedina, p. 67-8.

perpetrada ou tolerada pelo Estado e seus agentes, onde quer que ocorra. Enumera como direitos das mulheres a igualdade de acesso às funções públicas e de participação em assuntos públicos (art. 4º, j). Ademais, estabelece para os Estados signatários o dever de se abster de qualquer prática de violência por seus agentes ou instituições, bem como de modificar a legislação administrativa para punir e erradicar a violência, e ainda estabelecer mecanismos administrativos necessários para assegurar à mulher meios de reparação por danos causados (art. 7º). Também aponta para formas de concretização dos direitos e deveres mencionados, tais como programas educativos, difusão de informações, pesquisa e coleta de dados para compreensão das causas, consequências e frequência de violência contra a mulher (art. 8º).

Ainda mais recente, a igualdade de gênero foi contemplada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, documento assinado por mais de 193 países em 2015. O referido documento estabeleceu uma agenda de implementação de políticas públicas, tais como a luta contra discriminação e a violência contra as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, e a garantia de participação plena e efetiva com igualdade de oportunidades para liderança e tomada de decisão. De forma transversal, a igualdade entre mulheres e homens atravessa todos os outros objetivos voltados à sustentabilidade, eis que são parceiros e beneficiários de desenvolvimento, direitos humanos, ação humanitária, paz e segurança.⁴⁴

No plano nacional, a legislação infraconstitucional apresenta como referência simbólica a Lei Maria da Penha (Lei federal nº 11.340/2006), o mais completo e importante documento elaborado com base na perspectiva do gênero, considerada uma das mais avançadas do mundo. Traduz um amadurecimento da consciência das mulheres envolvidas nas mudanças legislativas.⁴⁵ Por sua vez, trouxe para o ordenamento jurídico a noção de violência doméstica, levando em conta as Convenções acima citadas. Inaugura-se, assim, uma perspectiva de gênero, uma compreensão das ofensas a partir de uma lente informada, qual seja, a relação calcada na subordinação, na intimidação, que objetifica a mulher nessa condição.

⁴⁴ O Professor da Escola de Economia de Paris, Thomas Piketty, enfatiza que não há desenvolvimento sustentável sem mensuração das desigualdades. A redução das desigualdades representa ação decisiva para a crise ambiental e climática. PIKETTY, Thomas. Op. Cit, p. 36.

⁴⁵ A consciência permite que as mulheres passem a observar suas experiências de opressão de forma coletiva e para alcança-la são propostos alguns métodos: conscientização sobre as desigualdades, de que os problemas cotidianos têm uma dimensão política (gratuidade de trabalho doméstico, relação da gravidez com trabalho, assédio sexual, violência de gênero), compartilhamento de experiências para que sejam encaradas como coletivas, partilha de narrativas que evidenciem experiências traumáticas e opressoras até então percebidas como naturais, permitir às mulheres um espaço dentro do discurso legal, conscientização de que as formas de subordinação atuam em conjunto, questionar constantemente as práticas. BIANCHINI, Aline. Teoria Feminista do Direito, Consciência feminista e seus métodos. In: *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. Coord. Alessandra Caligiuri Calabresi Pinto. 1a. ed. São Paulo: Almedina, p 23, 25, 40.

2.3. A igualdade de gênero no serviço público e o exemplo a ser seguido pelos cidadãos: o combate à violência institucional e o fortalecimento da confiança na Administração

No domínio das instituições públicas, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8142/1992, alterada pela Lei 14.230/2021) pode ser considerada um baluarte a favor da integridade no serviço público, devendo ser rechaçadas condutas que causem sofrimento às mulheres. Portanto, o ambiente de trabalho no serviço público deve ser exemplar.

O assédio moral expõe a pessoa, no ambiente de trabalho, a situações humilhantes, constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções, desestabilizando a relação da vítima com ambiente de trabalho e organização. Examinando a estabilidade do servidor público, muitas vezes, a garantia pode ser uma prisão. Em decisão anterior às alterações da Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8142/1992 e Lei 14.230/2021), o Superior Tribunal de Justiça considerou a prática de assédio como hipótese de improbidade (art. 11, *caput* da Lei) em razão do desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. Cabe reproduzir trecho da acertada decisão:

“O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho – sarcasmo, crítica, zombaria e trote –, é uma campanha de terror psicológico pela rejeição. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.”⁴⁶

Por sua vez, o assédio sexual, além de ser tipificado como crime (art. 216-A do Código Penal), também foi enquadrado na Lei de Improbidade Administrativa pela Segunda Turma do mesmo tribunal superior, levando o réu à perda do cargo de professor que assediava alunas em troca de boas notas. O Tribunal considerou que restaram violados os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Nas duas hipóteses, as vítimas eram mulheres e a fundamentação não enfrentou as razões de violência sob a perspectiva do gênero, talvez porque são anteriores às novas leis de combate à violência contra mulher.⁴⁷

⁴⁶ STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.286.466 – RS. Rel. Ministra Eliana Calmon. 2ª. Turma. DJ de 03/09/2013.

⁴⁷ STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.255.120 - SC. Relator Ministro Humberto Martins. 2a. Turma. DJ 21/05/2013. “É firme a orientação no sentido da imprescindibilidade de dolo nos atos de improbidade administrativa por violação a princípio, conforme previstos no *caput* do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 - o que foi claramente demonstrado no caso dos autos, porquanto o professor atuou com dolo no sentido de assediar suas alunas e obter vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que subverte os valores fundamentais da sociedade e corrói sua estrutura.”

Ressalte-se o advento de legislação recente, que instituiu o Programa de Enfrentamento ao Assédio Sexual no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação (Lei federal nº 14.540/2023). Os objetivos do legislador contemplaram a prevenção e o combate ao assédio, através de campanhas educativas, orientação, divulgação de canais de denúncia, bem como a capacitação dos agentes públicos para prevenção ou solução do problema nos órgãos públicos. O conceito de violência amparado pela novel lei abraça as noções encontradas na Lei Maria da Penha, no Código Penal e na Lei federal nº 13.431/2017. A última lei agrega a noção de “violência institucional”, aquela praticada pela instituição pública ou conveniada, podendo gerar a revitimização.

Assim como cabe ao Estado prevenir e combater toda forma de discriminação e violência contra as mulheres que sejam praticadas pelos cidadãos, também é de sua responsabilidade evitar que os agentes estatais o façam no exercício de suas funções, ainda mais quando o poder público atua, diretamente em casos de violação aos direitos das mulheres, assim agredidas nesta condição.

O Estado brasileiro foi condenado, em 2021, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no que concerne integralmente à temática de violência contra a mulher, no caso “Barbosa de Souza e outros vs. Brasil”. A Corte reconheceu que a violência contra as mulheres no Brasil era e continua sendo um problema estrutural e generalizado, concluindo que altos níveis de tolerância a esse tipo de violência estão normalmente associados a altas taxas de feminicídio. A Corte considerou (i) a falta de devida diligência na investigação; e (ii) a utilização de estereótipos de gênero nas investigações, como alguns de seus fundamentos para estabelecer a responsabilidade do Estado brasileiro.⁴⁸

A eliminação de fatores que levem à revitimização e ao enfraquecimento da confiança da mulheres nas instituições e nos agentes do Estado foi contemplada pela Recomendação Geral nº 35 do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), no ano de 2017, estabelecendo para o poder público algumas obrigações, tais como (i) fornecer recursos

⁴⁸ A Corte recorda que, quando existem indícios ou suspeitas concretas de violência de gênero, a falta de investigação por parte das autoridades sobre possíveis motivos discriminatórios de um ato de violência contra a mulher pode constituir em si mesmo uma forma de discriminação baseada no gênero. A ineficácia judicial frente a casos individuais de violência contra as mulheres propicia um ambiente de impunidade que facilita e promove a repetição de fatos de violência em geral e envia uma mensagem segundo a qual a violência contra as mulheres pode ser tolerada e aceita, o que favorece sua perpetuação e a aceitação social do fenômeno, o sentimento e a sensação de insegurança das mulheres, bem como sua persistente desconfiança no sistema de administração de justiça. No caso sub judice, a Corte verifica que existiu uma intenção de desvalorizar a vítima por meio da neutralização de valores. Com efeito, durante toda a investigação e o processo penal, o comportamento e a sexualidade de Márcia Barbosa passaram a ser um tema de atenção especial, provocando a construção de uma imagem de Márcia como geradora ou merecedora do ocorrido, e desviando o foco das investigações através de estereótipos relacionados com aspectos da vida pessoal de Márcia Barbosa, que por sua vez foram utilizados como fatos relevantes para o próprio processo. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021.

orçamentários adequados às diversas medidas institucionais, (ii) adotar políticas públicas focadas no desenvolvimento e a implementação de mecanismos de monitoramento, (iii) eliminar práticas institucionais e condutas e comportamentos individuais de funcionários públicos que constituam violência de gênero contra as mulheres ou que tolerem tais violências, e que gerem um contexto de falta de resposta ou de resposta negligente a essas violências; (iv) oferecer capacitação, educação e treinamento obrigatórios, recorrentes e efetivos para membros do Poder Judiciário, advogados, policiais, legisladores e profissionais de saúde (art. 30, alínea “e”).

Nessa toada, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ estabeleceu alguns atos normativos emblemáticos, que traduziram o esforço do Poder Judiciário em atender às determinações contidas no ordenamento jurídico nacional e internacional, para alcance da igualdade de gênero, seja através da preparação de seus agentes para um julgamento condizente com a perspectiva do gênero, seja para promoção de um ambiente institucional com equilíbrio de representação entre magistrados.

Entre tais atos normativos, podem ser citados: a Resolução 255/2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciária⁴⁹; a Resolução CNJ 79/2020, que recomendou aos Tribunais de Justiça a promoção de capacitação em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, de todos os juízes e juízas em exercício em Juizados ou Varas que detenham competência para aplicar a Lei nº 11.340/2006 (violência doméstica), bem como a inclusão da referida capacitação nos cursos de formação inicial da magistratura; a Resolução CNJ 492/2023 que instituiu a obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional; o Ato Normativo 0001071-61.2023.2.00.0000, que estabeleceu a obrigatoriedade das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pelo Poder Judiciário nacional; a Resolução CNJ 496/2023, que alterou a Resolução CNJ 75/2009, que estipula que as comissões examinadoras e bancas de concurso observarão a paridade de gênero, tanto entre titulares quanto entre suplentes.

A partir da premissa exposta acerca da desigualdade de gênero como fenômeno estruturante da sociedade, o que se reflete no serviço público, bem como a partir dos documentos nacionais e internacionais que contemplam os direitos das mulheres, percebe-se o paradoxo entre os dados alarmantes sobre recrudescimento da violência⁵⁰, por um lado, e o fortalecimento da legislação

⁴⁹ Art. 2º Todos os ramos e unidades do Poder Judiciário deverão adotar medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuar para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concurso e como expositoras em eventos institucionais.

⁵⁰ Apesar dos avanços, a violência de gênero contra as mulheres, quer seja cometida pelos Estados, pelas organizações intergovernamentais ou por atores não estatais, incluindo indivíduos e grupos armados, continua generalizada em todos os países e com altos níveis de impunidade. Manifesta-se em um continuum de formas múltiplas, inter-relacionadas e

e das instituições no combate a esse quadro, por outro. A travessia deve ser feita em direção ao referencial teórico utilizado para justificar caminhos para concretização da igualdade de gênero no serviço público: o direito à boa administração.

3. A Comissão Especial para Promoção de Igualdade de Gênero da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o direito à boa administração: um exemplo exitoso de protagonismo dos sujeitos e de concretização das garantias de organização e procedimento

Consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo conteúdo também encontra assento no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à boa administração nasceu de paulatina construção jurisprudencial doutrinária e normativa. Apesar de sua juventude, testemunhou uma trajetória longa de conquistas e densificação diante da necessidade de esclarecimento de suas possibilidades e de seus limites.⁵¹

No presente trabalho, o direito à boa administração funcionará como referencial teórico apto a fundamentar (i) a criação de organizações e procedimentos voltados à promoção da igualdade de gênero no serviço público e (ii) a atuação administrativa centrada nas pessoas. Em primeiro lugar, o capítulo iniciado tem por escopo apresentar o direito fundamental à boa administração, em especial, seu papel de consolidação de uma comunicação intercambiante entre direitos fundamentais, organização e procedimento. Em segundo lugar, cabe trazer à baila sua finalidade, qual seja, aprimorar a estruturação e o funcionamento das instituições públicas, num processo contínuo de aprendizagem e abertura à realidade, levando sempre em conta o protagonismo dos sujeitos.

3.1 O direito à boa administração e as garantias de organização e procedimento como forma de concretização dos direitos das mulheres no serviço público: a criação da Comissão Especial para a Promoção de Igualdade de Gênero da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

O primeiro aspecto a abordar sobre o direito à boa administração, que influencia o estudo sobre a igualdade de gênero no serviço público, cuida do resgate da comunicabilidade entre direitos fundamentais e as garantias de organização e procedimento. Os direitos fundamentais dependem, em

recorrentes, em uma variedade de cenários, do privado ao público, incluindo configurações mediadas por tecnologia e, no mundo globalizado contemporâneo, transcende as fronteiras nacionais. Conselho Nacional de Justiça (Brasil). Recomendação Geral N. 35 Sobre Violência De Gênero Contra As Mulheres Do Comitê Para Eliminação De Todas As Formas De Discriminação Contra A Mulher (CEDAW)

⁵¹ Antes de ser consagradas em textos legislativos vinculados, a boa administração foi construída e densificada não apenas pela jurisprudência e pela doutrina, por normas de *soft law*, ou seja códigos de boa conduta, Informes do Defensor Público da União Europeia, que inicialmente sem qualquer eficácia jurídica, auxiliaram e auxiliam na consubstanciação do princípio ou direito mencionado. Mallen, Beatriz Tomas. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p.76,319

alguma medida, de organizações e procedimentos para serem efetivados. Ademais, a estrutura e a atuação administrativa são irradiadas pelos direitos fundamentais. Diante do forte traço organizatório do direito à boa administração, nele se confundem essas posições subjetivas decorrentes do exercício da cidadania (direito à audiência, direito de petição, etc), bem como a formação de um aparato estatal apto à sua concretização.

Assim, a estrutura e o funcionamento da Administração, a parte organizatória da Constituição, sofrem os influxos das máximas ou princípios juridicamente vinculativos da parte dogmática. Tanto a organização - a ordenação e conformação interna das unidades organizativas da Administração Pública - como o procedimento - complexo de atos juridicamente ordenado de tratamento obtenção de informação sob a responsabilidade dos titulares dos poderes públicos com vistas à preparação da tomada das decisões - devem ser lidos à luz dos direitos fundamentais.⁵² De outra forma, *“as normas de organização e procedimento devem ser criadas de forma a que o resultado seja, com suficiente probabilidade e em suficiente medida, conforme aos direitos fundamentais.”*⁵³

Em outras palavras, o direito à boa administração propicia a renovação desse diálogo entre normas constitucionais da parte dogmática (que reconhece direitos fundamentais) e as normas constitucionais da parte orgânica (que contém princípios de atuação, organização e funcionamento dos diversos órgãos constitucionais), ou seja, promove uma aproximação entre a parte material e adjetiva da Constituição. O direito à boa administração, em outras palavras, é uma concretização da relação recíproca entre direitos fundamentais, organização e procedimento.⁵⁴

Sobre as garantias de direitos fundamentais, importa lembrar que eles não são notas características da existência do próprio direito, mas, sem dúvida, o ordenamento jurídico deve fornecer mecanismos assecuratórios dos interesses tutelados, sob pena de se tornarem meras declarações de intenções. A igualdade de gênero encontra respaldo nos direitos fundamentais da Carta Constitucional. E para aproximar o dever-ser da realidade, são necessárias políticas, planos, programas e ações que respeitem, protejam, promovam, informem, monitorem, fiscalizem e avaliem a realização do direito à igualdade de gênero, combatendo qualquer forma de discriminação e violência. Entre tais medidas, destacam-se as garantias de organização e procedimento, acima descritas.

⁵² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tópicos de um curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização, *separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, BFDC, LXVI, 1990, p. 165.

⁵³ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 473.

⁵⁴ Para maiores esclarecimentos, remete-se o leitor a outro estudo. MORGADO, Cíntia. O direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *R. Dir. Proc. Geral*, Rio de Janeiro, (65), 2010.

Em diversas instituições públicas dos entes federativos surgiram nos últimos anos organizações voltadas à concretização da igualdade de gênero e de combate ao assédio e discriminação no espaço interno. Isto porque a Administração Pública deve servir de exemplo, farol para os cidadãos.

A Resolução nº 4694/2021, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro instituiu, pela primeira vez, entre as Procuradorias estaduais do Brasil, a Comissão Especial para Promoção de Igualdade de Gênero, tendo em vista a autonomia da Procuradoria para dispor sua competência, organização, estrutura e funcionamento, inspirando para outras instituições.⁵⁵

Trata-se de exemplo exitoso da concretização de uma das garantias dos direitos fundamentais, a garantia de organização, como forma de agrupar num mesmo órgão os interesses que afetam a temática da desigualdade de gênero na Procuradoria do Estado.⁵⁶ A Comissão é um órgão opinativo e suas atribuições confirmam o mencionado desiderato:

“Art. 4o - A Comissão Especial terá como atribuições:

I. propor ao Gabinete do Procurador-Geral políticas institucionais internas de **valorização da equidade de gênero**;

II. sugerir medidas para priorizar a promoção de escuta, acolhimento e acompanhamento das mulheres que trabalham na PGE por meio de **estratégias institucionais de prevenção e combate à discriminação e violência**;

III. apresentar sugestões e propostas como forma de **prevenir ocorrência de quaisquer formas de discriminação no âmbito interno da Procuradoria e no relacionamento com as partes interessadas**;

IV. contribuir para o alcance dos objetivos 5 e 16 de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU e de suas metas, quais sejam: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, promover **sociedades pacíficas e inclusivas** para

⁵⁵ Outras Procuradorias já adotaram modelos semelhantes, como a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo e a Procuradoria Geral do Estado da Bahia, no ano de 2023. No âmbito federal, a AGU (Advocacia Geral da União) criou em 2023 o Comitê de Diversidade e Inclusão para propor e fiscalizar políticas públicas ligadas a projetos que promovam a igualdade de gênero, de etnia e de cor. Portaria Normativa AGU nº 85/2023.

⁵⁶ Outro exemplo de organização como concretização de direitos fundamentais na estrutura e funcionamento da Administração é a Comissão Especial Para Combate Ao Racismo Estrutural E Institucional – CECREI, criada no mesmo ano, pela Resolução nº 4660/2021, tendo por escopo promover ações concretas de combate ao racismo, estudos, seminários, cursos, eventos culturais e dinâmicas para conscientização dos agentes públicos acerca do racismo e suas consequências. E considerando a necessidade de uma lente interseccional para os problemas plurais enfrentados pelos sujeitos, ensaia-se cada vez maior aproximação e a colaboração entre as Comissões de Promoção de Igualdade de Gênero e de Combate ao Racismo.

o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e **construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;**

V. **promover a sensibilização** quanto à importância da erradicação da discriminação e da violência contra a mulher.” (grifos nossos)

Uma das primeiras medidas adotadas pela Comissão, no exercício de suas atribuições, foi a realização de Pesquisa de Gênero, no ano de 2021, com a participação de estagiárias, residentes jurídicos, menores aprendizes, servidoras efetivas do quadro e ocupantes de cargos em comissão. Com efeito, era necessário identificar o perfil feminino da instituição e compreender a sua realidade no que diz respeito à discriminação e assédio, baseados no gênero, e à maternidade. A maternidade, esclareça-se, consiste em uma das manifestações do “ser mulher” no mundo e, portanto, também tangencia a questão da desigualdade e discriminação.⁵⁷ Em uma análise específica, das respondentes Procuradoras e servidoras, 36,7% das mulheres afirmaram que já sofreram assédio moral ou sexual, e entre essas, 58% já tinham sofrido três vezes ou mais. Além disso, foram solicitadas informações aos órgãos internos sobre a situação de gênero na Procuradoria, avolumando os dados sobre a temática.

A realização de nova investigação diagnóstica, no contexto da instituição, ocorreu dois anos depois. A Pesquisa Diagnóstica - PGE 2023, citada anteriormente, constatou que, entre os avaliados, os ocupantes de cargos de maior renda eram do gênero masculino (61,2% daqueles que recebem os maiores vencimentos são homens e 38,8% dos que recebem os maiores rendimentos são mulheres). Por outro lado, entre as pessoas que recebem as menores remunerações, a maioria é do gênero feminino (63% das mulheres). Quanto ao tema da igualdade de gênero, 11,6% das mulheres heterossexuais relataram ter sofrido discriminação de gênero. Por sua vez, 12,1% das mulheres heterossexuais relataram perceber discriminação de gênero nos processos de escolha de cargos de chefia.

Em razão do cumprimento de suas atribuições, a Comissão engendrou reuniões com instituições similares do Estado, com vistas ao compartilhamento de boas práticas: OAB Mulher; Núcleo Especial de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) da Defensoria Pública do Estado; Núcleo de Gênero do Ministério Público do Rio de Janeiro; e Secretaria de Estado da Mulher.

⁵⁷ A Lei federal Lei nº 13.363/16, conhecida como “Lei Julia Matos”, representa uma vitória contra a discriminação sofrida pela mulher advogada em estado gravídico, assegurando-se alguns direitos em função de sua situação de maior vulnerabilidade. Grávida, a advogada Daniela Teixeira, mãe de Júlia Matos, pediu preferência em sua sustentação oral no Conselho Nacional de Justiça, que foi negada. Esperou a manhã inteira e a metade da tarde, fez a sustentação, mas saiu de lá direto para o hospital, com complicações, sua filha nasceu prematura, com pouco mais de um quilo, ficando 61 dias na UTI. *Migalhas*. Edição 5665. 28/11/2016. Nova lei altera CPC e Estatuto da Advocacia. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/249628/nova-lei-altera-cpc-e-estatuto-da-advocacia>. Acesso em 14/08/2023.

Ademais, foi criado, no ano de 2023, o Concurso “Prêmio Jurídico Acadêmico - Maria da Penha Machado Ribeiro”, com tema da igualdade de gênero e seus desafios, em homenagem à primeira mulher a passar para os quadros da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, fomentando o debate dentro e fora da instituição. A divulgação de informações também foi efetivada através de rodas de conversas, seminários e campanhas educativas, com vistas à sensibilização sobre a importância da erradicação da violência e da discriminação de gênero.⁵⁸

Por fim, cite-se outra iniciativa, nesse contexto, que permitirá a escuta e o acolhimento das mulheres que trabalham na Procuradoria. A Resolução PGE nº 4.968/2023 instituiu a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Executivo Federal, o Fala.BR, um canal oficial de recebimento e tratamento de solicitações, denúncias, reclamações e demais manifestações feitas à Ouvidoria e à Corregedoria Geral da PGE. As denúncias serão tratadas pela Corregedoria Geral da PGE-RJ e podem ser feitas de forma anônima e segura.⁵⁹

A recente implantação de uma Sala de Apoio à Amamentação, liderada pela Comissão, configura o retrato de uma organização cujo funcionamento recebe a irradiação dos direitos fundamentais das mulheres que trabalham na Procuradoria, com base em atuação reflexiva, que escuta e acolhe as mulheres em suas necessidades.⁶⁰ Isto porque uma das reclamações colhidas na primeira pesquisa realizada pela Comissão foi a de falta de um espaço para retirada de leite pelas mulheres que voltaram a trabalhar mas seguiam amamentando seus filhos, de acordo com a recomendação da Organização Mundial da Saúde - OMS. A PGE foi o primeiro órgão de justiça a abrir uma sala com esse objetivo, sendo seguida pela Defensoria Pública, um exemplo da propagação de ideias simples e impactantes para as mulheres, que precisam de apoio para salvaguardar a saúde do bebê e da criança, responsabilidade da família, da sociedade e do Estado.⁶¹

Neste sentido, são esclarecedoras as lições de Konrad Hesse, segundo o qual, *“para os direitos fundamentais poderem desempenhar a sua função na realidade social eles necessitam não*

⁵⁸ Em março de 2023, ocorreu o Seminário “Alguns desafios na (des)igualdade de gênero: combate ao assédio e violência, espaços de poder e saúde da mulher”, coordenado pela Comissão de Promoção à Igualdade de Gênero da PGE-RJ. No mesmo mês, a Procuradoria Geral do Estado promoveu o evento da Série “Quintas do Carmo”, dedicado ao tema “Serviço Público, Opressão de Gênero e Interseccionalidade”, com a participação da Defensora Pública do Estado, Daniele Silva, da Fernanda Sousa, Analista Processual da PGE, da Procuradora do Estado Natália Vargas, da PG-07, e de Amanda Carolino, Analista Processual da PGE. No ano de 2022, o Centro de Estudos Jurídicos da PGE-RJ realizou o seminário “Assédio no Serviço Público”, sob a coordenação científica da Comissão Especial para Promoção da Igualdade de Gênero. Recentemente, foram distribuídos cartazes com a divulgação do aplicativo Maria da Penha Virtual, com vistas a facilitar o pedido de medida protetiva pela mulher que sofre violência doméstica.

⁵⁹ E, ainda, no âmbito do Estado foi criado um canal de acolhimento da servidora, chamado “Fala servidora”, oferecido pela Secretaria de Estado da Mulher em parceria com a Ouvidoria da Secretaria da Casa Civil, utilizando um portal seguro e confiável, onde as servidoras do executivo estadual podem buscar ajuda e suporte em relação à Discriminação no ambiente de trabalho; e Casos de assédio moral e sexual

⁶⁰ Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Imprensa. Notícias. PGE-RJ Abre Sala de Apoio à Amamentação para as Mães Durante o Trabalho. Edição de 17/05/2023. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br>

⁶¹ OMS recomenda o aleitamento materno até os 2 anos ou mais e exclusivo até os primeiros seis meses de vida.

*apenas de uma normação intrinsecamente densificadora, mas também de formas de organização e regulamentação procedimentais apropriadas. Por sua vez, os direitos fundamentais influem no direito da organização e no direito do procedimento, esta influência verifica-se não apenas nos direitos especificamente procedimentais, mas também nos direitos materiais.”*⁶² No mesmo sentido, de uma dimensão complementadora, integradora e garantidora de um direito material e não apenas um meio, cite-se, Ingo Sarlet. Para o autor, os direitos fundamentais são dependentes, de certa forma, dos procedimentos, mas também exercem influência sobre os procedimentos, dada sua dimensão organizativa-procedimental. Os direitos fundamentais servem como parâmetro para formatação dessas estruturas administrativas e como diretrizes para aplicação e interpretação de normas procedimentais.⁶³

Compreendido esse intercâmbio, forçoso esclarecer porque o direito à boa administração representa a concretização dessa relação. Isto se deve, essencialmente, ao seu caráter de direito de cidadania frente à Administração, ou seja, são diversas posições jurídicas frente ao Estado, que dependem da criação de órgãos, entidades, planejamento, procedimentos, para que seja possível a realização efetiva do direito à participação, à audiência, ao acesso aos arquivos públicos, conteúdo a seguir delineado.

A criação da Comissão de Igualdade de Gênero no âmbito da Procuradoria Geral do Estado demonstra a importância da criação de um órgão especializado, de políticas informativas e educativas, de planejamento a partir de pesquisas e estudos, de procedimentos relacionados à recepção de denúncias. Cuidam de elementos voltados à concretização dos direitos fundamentais a envolver a promoção da igualdade de gênero, bem como o combate à discriminação e assédio com base no gênero. Por outro lado, a mesma organização e respectivo funcionamento devem sempre levar em consideração os direitos fundamentais que o justificam como forma de iluminar uma atuação coerente.

3.2 A Comissão Especial para Promoção de Igualdade de Gênero da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o direito à boa administração: as pessoas no centro da atuação pública

⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. Cit.,p. 153

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 112.

A demarcação do território abarcado pelo direito à boa administração se inicia antes da previsão na Carta de Direitos da União Europeia. A necessidade de tornar claros os direitos dos cidadãos europeus frente aos órgãos comunitários gerou contínuos esforços de densificação do que seria uma boa administração, o que auxilia na primeira tarefa de compreender o seu significado e alcance. A Carta dos Direitos acima citada enumera subdireitos em conjunto com a boa administração, entre os quais, (i) direito de audiência e de participação na elaboração de disposições e atos administrativos; (ii) direito de acesso a arquivos e registros administrativos; (iii) direito a uma atuação administrativa imparcial, equitativa e levada dentro de prazo razoável; (iv) obrigação de resolução administrativa motivada; (v) direito à reparação em caso de má administração; (vi) direito ao pluralismo linguístico ante a Administração.⁶⁴

Nos Informes do Defensor do Povo Europeu, algumas luzes apontam para ideia de “vocação ao serviço”, com destaque para uma administração transparente, responsável e vocacionada ao serviço. A Administração vocacionada ao serviço implicava que as organizações existiriam para servir ao cidadão e não o inverso.⁶⁵

O conceito de direito fundamental à boa administração também pode ser desenvolvido no contexto da ordem jurídica brasileira, conforme é elucidado a seguir. Segundo Juarez de Freitas, pode ser traduzido como “*direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade de suas condutas omissivas e comissivas*”. De acordo com o autor, ao mencionado direito corresponde o correlato “*dever de a administração observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios que a regem*”.⁶⁶

Para Vanice Lírio do Valle, o direito à boa administração se relaciona indubitavelmente com a construção de uma cidadania ativa dentro de um processo democrático, *in verbis*:

“Boa administração é um ideal que se busca - permanentemente - e não uma estação de chegada, que se vá alcançar depois do desenvolvimento de uma trajetória previamente desenhada. É um esforço recíproco, envolvendo uma cidadania que não está afeita a uma conduta ativa, e uma administração que resiste à transparência. Direito fundamental à boa administração se apresenta como etapa subsequente de um longo e penso

⁶⁴ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.303.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2007%3A303%3ATOC. Acesso em 07/08/2023.

⁶⁵ Mallen, Beatriz Tomas. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, 76-91.

⁶⁶ FREITAS, JUAREZ. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Maheiros, 2007, p. 20.

*amadurecimento democrático - estará a exigir, como as etapas anteriores, determinação e aprendizado.”*⁶⁷

Trata-se da segunda etapa do presente capítulo, qual seja, demonstrar que a boa administração tem uma dimensão ética, que mira no cidadão como centro de atuação pública, o protagonista e a razão de ser dessa mesma atuação, seja interna ou externamente, dentro e fora do serviço público. Afinal, há que se indagar sobre a aptidão do direito à boa administração de produzir efeitos, e atingir a finalidade a que se propõe, qual seja, criar melhores condições para os direitos fundamentais dos cidadãos e aperfeiçoar a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Neste sentido, em relevo encontram-se dois aspectos: a abertura à realidade e o protagonismo dos sujeitos. No que se refere à abertura da Administração, há razões práticas que impõem essa nova postura. A sociedade contemporânea, da informação e do conhecimento, assiste às transformações constantes. É um traço que define esse momento é transitoriedade, e, portanto, a insegurança, os riscos, a modernidade líquida.

O Estado não fica alheio às mudanças, traduzidas em constantes reformas administrativas. Assim, a função administrativa, que se coloca na expressão institucional Estado-Administração, encontra-se no epicentro de um conjunto de vetores de força, originários de distintas áreas do conhecimento, todos eles concebidos e robustecidos sob o signo da mudança.⁶⁸ A globalização, por exemplo, coloca os Estados sob a pressão de normas internacionais, exigindo modernização e adaptação da máquina estatal às novas demandas econômicas e sociais.

Cite-se, por exemplo, o compromisso do Estado brasileiro com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, nos quais são estabelecidas metas gerais específicas de concretização. O Objetivo número 5 tem como meta geral alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia - IBGE passou a divulgar indicadores brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma maneira de sustentar previsões específicas sobre o alcance das metas.

A condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos exemplifica como o Brasil não pode ficar isolado frente à comunidade internacional, perpetuando práticas de tolerância com a violência em razão do gênero. Em razão de desídia na apuração e a utilização de estereótipos de gênero nas investigações foi estabelecida a responsabilidade do Estado brasileiro,

⁶⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa Administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 87-110, 2008.

⁶⁸ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa Administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 87-110, 2008.

assentando algumas garantias de não repetição, como atualização de estatísticas sobre violência de gênero, implementação de programas de capacitação e sensibilização, adoção de um protocolo estandardizado de investigação.

A Administração Pública não ficou indiferente a essas novas demandas com vistas a modificar padrões, estereótipos, levando à aprendizagem contínua, a reformulação de uma cultura institucional.

Por sua vez, também aflora uma reconfiguração do papel da Constituição, que determina ao Estado um papel finalístico, valores a alcançar, um constitucionalismo comprometido, em que o agir do poder não se legitima pela simples expressão desse mesmo poder. Há duas forças que devem ser compatibilizadas: a busca pelo resultado, pela eficiência, de um lado; e de outro, a necessidade de respeito aos homens, dos direitos fundamentais e da juridicidade. As reformas administrativas, que devem se adaptar às mudanças, devem levar em conta as pessoas e não simples interesses burocráticos ou tecnocráticos de eficiência⁶⁹, sob pena de o homem ser reduzido a uma engrenagem.⁷⁰

Diogo de Figueiredo Moreira Neto congregou com maestria as duas ideias, ao cuidar da doutrina da administração de resultado, que encerra uma base institucional da juridicidade finalística. Essa doutrina se consolida na concepção renovada das relações entre os cidadãos e a administração pública, eis que há uma mutação do conceito de administração pública, perdendo suas características imperativas, para entendê-la como função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado e a ser mais amplamente possível compartilhada com a sociedade, compreendendo todo o seu desenvolvimento, desde o planejamento até seu controle.⁷¹

Isto posto, o direito à boa administração, em sua dimensão de abertura à realidade, pode contribuir para melhoria da organização e funcionamento administrativo. Com efeito, podem ser elencadas diversos deveres da Administração relativos à comunicação com os cidadãos. A escuta, a abertura de canais de recebimento de denúncias, reclamações, elogios, recursos, bem como de fóruns de participação como audiências e direito de influência na elaboração de decisões administrativas, são exemplos desse lado de receptor dos anseios das pessoas. A capacidade para estabelecer um diálogo com interesses diversos indica uma abertura real à sociedade. A Comissão de Igualdade de Gênero constitui-se como um espaço de recepção de novas demandas e em diversas ações demonstrou essa sensibilidade frente aos problemas das mulheres, permitindo que as pessoas sejam os sujeitos do próprio discurso.

⁶⁹ MUNOZ, Jaime Rodriguez-Arana. Op. cit., p. 34.

⁷⁰ SOARES, Rogerio Ehrhardt. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Tenacitas, p. 111 e 163.

⁷¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 1000, jun. 2009.

Por sua vez, a transparência dos atos administrativos, ao permitir acesso do cidadão aos documentos, arquivos, e registros administrativos, permite maior conhecimento e controle da ação pública. Exemplo dessa perspectiva de transmissor das informações. Com efeito, a divulgação das pesquisas diagnósticas permitiu mapear e esclarecer quais os problemas deveriam ser enfrentados. E, ainda, o dever de motivação das decisões, de imparcialidade, de respeito às expectativas legítimas, traduzem uma perspectiva de Administração respeitosa e que, de fato, está aberta à pluralidade de interesses em jogo.

Portanto, todos estes direitos e deveres aumentam as chances de a Administração se abrir às transformações e às demandas que são inescapáveis e inelutáveis, daí a contribuição do direito à boa administração para o aperfeiçoamento do maquinário estatal. Decorre dessa perspectiva esperançosa do aperfeiçoamento da máquina estatal uma melhoria dos direitos fundamentais. Segundo Jaime Rodriguez-Arana Munoz, Professor Catedrático de Direito Administrativo, “*a boa administração, o bom governo, aspiram colocar no centro do sistema a pessoa e seus direitos fundamentais*”⁷², através de compromissos reais com as condições de vida do cidadão, aqui incluídos os que atuam no serviço público.

Ao trazer o tema da igualdade de gênero para o debate sobre o direito à boa administração, percebe-se o vislumbre das pessoas como referência do sistema de organização. Quando as mulheres estão envolvidas na tomada de decisão, na pesquisa, na produção de conhecimento, não são esquecidas. Preencher a lacuna de representação feminina através da ocupação dos espaços públicos permitirá preencher a lacuna de dados sobre o gênero e beneficiar suas vidas e perspectivas.⁷³ Surge, portanto, um novo marco, uma nova mentalidade de diálogo, um pensamento reflexivo, a busca contínua por transformações. A abertura às pessoas. E o diálogo exige escuta ativa, compreendendo a forma dos sujeitos se expressarem. O diálogo também exige flexibilidade, ao contrário de um intercâmbio formal e rígido.

A finalidade do direito à boa administração está intimamente relacionada com a concretização dos direitos fundamentais que promovem a igualdade de gênero, pois cuida da dimensão ética das instituições, que coloca as pessoas no centro desse trabalho. Isto porque o direito à boa administração exige uma abertura à realidade e alimenta-se de uma cidadania ativa, com a participação efetiva de todos afetados pela Administração, os protagonistas da atuação pública.

O exemplo emblemático já mencionado foi a inauguração de uma Sala de Apoio à Amamentação após a realização de uma pesquisa de diagnóstico pela Comissão de Igualdade de

⁷² RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Op. Cit, p. 34. Tradução livre.

⁷³ PEREZ, Caroline Criado. Op. cit, p. 325

Gênero da Procuradoria. A partir de uma escuta ativa e levando em conta as pessoas em suas demandas, o espaço passa a amparar as mães que trabalham na instituição, criando um ambiente de acolhimento e consideração de suas necessidades específicas. E nesta toada, outros planos, projetos, e programas surgirão.

4. Conclusão

A desigualdade de gênero é fruto de uma construção social, histórica e política a partir de escolhas humanas sobre a divisão do poder. A partir dessa constatação, decorrem algumas conclusões: as diferenças biológicas entre homens e mulheres não justificam a desigualdade de gênero e, por ser consequência de escolhas, a qualquer momento, novas decisões podem ser tomadas com vistas à superação de marca cultural muito antiga e nociva ao bem-estar e pleno desenvolvimento das mulheres.

Os direitos humanos apresentaram nas últimas décadas uma nova gramática de proteção das mulheres, eis que prossegue a marcha da promoção da igualdade de gênero e de uma vida livre de violência. Contudo, as medidas adotadas pelos países signatários dos documentos internacionais, embora tenham avançado na concretização de compromissos assumidos, caminham a passos muito lentos. Além disso, há um surpreendente aumento da violência contra mulher no Brasil e em outros países, em que pese o fortalecimento da legislação protetiva. O mencionado paradoxo dos direitos humanos é um desafio para contemporaneidade. Eles são um baluarte da comunidade humana contra atrocidades, ainda que, por si só, sejam insuficientes, dependendo de políticas públicas de prevenção e repressão de violações e da participação da sociedade organizada e mobilizada. “É preciso estar atento e forte”.

A violência contra as mulheres é apenas uma das faces da desigualdade de gênero. Aliás, a desigualdade de gênero, por si só, provoca sofrimento. Não se trata de algo extraordinário, monstruoso, incomum. Os pequenos sofrimentos cotidianos que as mulheres enfrentam nesta condição são uma forma de violência. E o que parece um problema individual, na verdade, é coletivo, a exigir também respostas coletivas.

Na seara do serviço público, não alheio às realidades sociais, as diferenças entre homens e mulheres também se apresentam, seja no percentual de ocupação de cargos de liderança, por exemplo, seja em razão de casos de discriminação e assédio, um retrato da violência com outras máscaras, como a de natureza psicológica ou institucional.

Paralelamente à incorporação dos direitos humanos das mulheres na agenda de políticas públicas dos países nas últimas décadas, também cresceram no mesmo período as preocupações dos

Estados com a formação de uma Administração Pública constitucionalmente comprometida com os direitos fundamentais e os seus cidadãos. Em outras palavras, o bom governo e a boa administração passaram a ser uma finalidade a ser perseguida, amparando-se a ética pública na noção de centralidade das pessoas, mote de atuação administrativa. Um ambiente de trabalho impregnado de discriminações e situações de constrangimento em razão do gênero não condiz com a almejada probidade administrativa.

Desta feita, para que os direitos fundamentais encartados na Constituição Federal de 1988 sejam respeitados e concretizados no seio das relações de trabalho construídas no serviço público, são necessárias garantias. Entre as garantias dos direitos fundamentais, destacou-se no presente trabalho a garantia de organização e procedimento.

Em conclusão, reforça-se que a criação da Comissão Especial de Promoção de Igualdade de Gênero da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro consiste em exemplo exitoso de concretização de uma atuação administrativa centrada nas pessoas, com ênfase no seu protagonismo. Uma organização que foi gestada em função da necessidade de promoção dos direitos das mulheres e que é iluminada em seu funcionamento pelos mesmos direitos. O direito à boa administração, ao conciliar a parte substantiva da parte adjetiva da Constituição, serviu de referencial teórico para justificar a importância da mencionada Comissão como órgão integrante da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que garante a aproximação entre os interesses tutelados juridicamente - igualdade de gênero - e a realidade das pessoas por eles protegidos - as mulheres.

5. Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução: Pietro Nasseti. Martin Claret: São Paulo, 2005.

BBC News. Brasil. Por que Brasil tem caído em ranking global de desigualdade de gênero. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/>. Acesso em 08/08/2023.

BBC News. Brasil. Favorita entre democratas, Hillary Clinton anuncia pré-candidatura nos EUA. Edição de 12/04/2015. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/>. Acesso em 08/08/2023.

Bhagavad Gītā, a mensagem do mestre. Trad. Francisco Lorenz. Editora Pensamento: São Paulo, 2006.

BIANCHINI, Aline. Teoria Feminista do Direito, Consciência feminista e seus métodos. In: *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. Coord. Alessandra Caligiuri Calabresi Pinto. 1a. ed. São Paulo: Almedina.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. 1a. ed. São Paulo: Boitempo.

BOFF, Leonardo. *Saber cuidar*. Editora Vozes: Petrópolis, 20a. ed. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tópicos de um curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização, *separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, BFDC, LXVI, 1990.

COLLINS, Patrícia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. tradução: Rane Souza. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ (Brasil). Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça. — Brasília : Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH . Caso Barbosa de Souza e Outros Vs. Brasil Sentença de 7 de Setembro de 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Os direitos da mulher e da cidadã por Olímpia de Gouges*. São Paulo, Saraiva, 201, p. 139

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. *Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: velhas desigualdades e mais precarização*. Boletim Especial, 07/03/2022.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

FEDERICI, Silvia. *Mulheres e caça às bruxas*. trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.

FONTOURA, Natália (org). *O uso do tempo e gênero*. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

Fórum Econômico Mundial. *Global Gender Gap Report 2022*.; Insight Report July 2022.

Fórum de Segurança Pública. Fonte Segura. Edição 174. *Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em 10/08/2023.

FREITAS, JUAREZ. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Maheiros, 2007.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ. Agência Fiocruz de Notícias. Edição de 20/03/2023. Cristiana Azevedo. Homicídios de mulheres no Brasil aumentam 31,46% em quase quatro décadas. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/homicidios-de-mulheres-no-brasil-aumentam-3146-em-quase-quatro-decadas>. Acesso em 10/08/2023.

GALINDO, Eryka; Marco Antonio Teixeira, Melissa De Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes e Lúcio Rennó. 2021. “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.” *Food for Justice Working Paper Series*, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo latino-americano: ensaios*. Org. Flávia Rios E Márcia Lima. 1a. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2020.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro - ISP. *Dossiê Mulher: pelo menos uma mulher por dia foi vítima de perseguição no estado*. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=539>. Acesso em 06/08/2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2ª. Ed. 2021

MALLEN, Beatriz Tomas. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

MIGALHAS. Edição 5665. 28/11/2016. Nova lei altera CPC e Estatuto da Advocacia. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/249628/nova-lei-altera-cpc-e-estatuto-da-advocacia>. Acesso em 14/08/2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 1000, jun. 2009.

MORGADO, Cíntia. O direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *R. Dir. Proc. Geral*, Rio de Janeiro, (65), 2010.

O GLOBO. G1. Edição de 08/03/2023. Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. Por Clara Velasco, Felipe Grandin, Marina Pinhoni e Victor Farias. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/03/08/brasil-bate-recorde-de-femicidios-em-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas.ghtml>. Acesso em 10/08/2023.

Organização das Nações Unidas - ONU. Notícias. Edição de 05/12/2022. *OIT: violência e assédio no trabalho afetam uma em cada cinco pessoas*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/>. Acesso em 10/08/2023.

PEREZ, Caroline Criado. *Mulheres invisíveis. O viés dos dados em mundo projetado para homens*. Tradução: Renta Guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

PIKETTY, Thomas. *Uma breve história da igualdade*. Tradução: Maria de Fátima Oliva do Couto. 1a. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de las Instituciones públicas*. Navarra: Ed. Arazandi, 2006

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 2007.

UNIÃO FEDERAL. Ouvidoria. Painel Resolveu. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/painel-resolveu-1>. Acesso em 09/08/2023

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa Administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 87-110, 2008a