

Os consórcios públicos como instrumento de concretização do direito à dignidade da pessoa humana frente à violência contra a mulher

Maurício da Cunha Savino Filó¹

Angélica Pereira Possamai²

Resumo

A pesquisa traz uma pequena análise sobre a nova modalidade de consórcios públicos instituída pela Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, demonstrando a possibilidade de implementação de consórcios públicos para a efetivação do direito da dignidade da pessoa humana, frente à violência contra a mulher. Uma vez que os consórcios públicos revelam-se uma opção interessante de gestão associada entre entes federados para gerenciar recursos conjuntamente, e de forma efetiva, essa nova forma de gestão associada permite unificar esforços em proveito do bem comum.

Palavras-chave: consórcios públicos; direitos fundamentais; dignidade da mulher; violência contra a mulher.

Abstract

This research brings an analysis about the new modality of public consortium brought by the law 11.107, on april 6th, 2005, showing the possibility of implementation of the public consortiums for the effectuation of the right for dignity of the human being against women violence. The consortiums are shown as an interesting option for associated management among the federal entities to administrate the means and to permit the associated management to consolidate the efforts for a common benefit.

Keywords: public consortium; fundamental rights; women's dignity; women violence.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Presidente Antonio Carlos (UNIPAC), Pos-Graduado em Direito Processual pela Pontificia Universidade Catolica de Minas Gerais (PUC-MINAS), Professor da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Membro do Nucleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUPEC). Endereço eletrônico: mauriciosavino@hotmail.com.

² Acadêmica de Direito cumprindo a sétima fase, onde realiza monitoria na disciplina de Elementos Constitucionais do Processo na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Endereço eletrônico: angelicapossamai@yahoo.com.br.

Introdução

Por meio de avanços da ciência, a Humanidade se aperfeiçoa, e o conceito sobre dignidade expande-se conjuntamente, a fim de se suprir todas as necessidades humanas. Porém, neste ínterim, fazem-se necessários novos estudos em prol da garantia da existência digna, sendo que devem orientar a atuação estatal, que possui como legítimo beneficiário: o povo.

Desta forma, nada mais lógico que aprofundar a análise do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, para que seja possível chegar à compreensão de sua relação com a organização de nosso Estado Democrático. É sabido que a Constituição Brasileira de 1988 possui o supracitado princípio como valor intrínseco à nossa condição humana, inteiramente pertinente ao ordenamento jurídico pátrio, possuindo *status* de princípio constitucional, além de ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil³.

Entretanto, no Brasil, há um alto índice de violência contra a mulher, abrangendo as violências física, sexual e psicológica, atingindo às vítimas de diversas maneiras e níveis, deixando-as com graves sequelas, muitas vezes irreversíveis à integridade física e mental.

Não só as mulheres adultas são atingidas pela violência, mas também adolescentes e crianças. Pode-se dizer que hoje é quase senso comum que as vítimas são feitas independentemente da cor, religião, etnia, nacionalidade, opção sexual ou condição social.

Garantida a dignidade no texto constitucional, deve-se buscar a sua concreção, não se perdendo de vista a adoção de federalismo de cooperação, o qual prevê gestão associada de recursos de entes federados por meio de consórcios públicos, a fim de servir à população de forma mais eficiente, entre as três esferas de governo.

Frente ao alto índice de violência contra a mulher no Brasil, verifica-se que esse desagradável problema deve ser enfrentado, e que o consórcio público pode ser um instrumento de concretização da dignidade do falsamente chamado “sexo frágil”.

1. O princípio da dignidade da mulher

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”

Quando todo o sistema constitucional é conectado, com o intuito de se resolver alguma questão jurídica, seja pela atuação do administrador público ou do judiciário, os direitos fundamentais são alcançados na prática pelo fato de o intérprete ir além do mero texto e (re)pensar a vida satisfatória e digna.

Para isso, parte-se do embasamento que os princípios jurídicos juntamente com as regras têm força coercitiva e obrigatoriedade de observação por todas as pessoas físicas e jurídicas, o que confere legitimidade e sustentabilidade a todo o ordenamento jurídico.

Nas palavras de Ayres Britto,

Seja uma norma-princípio, seja uma norma-preceito ou simplesmente ‘regra’, ambas as categorias a ter o seu conteúdo significante e grau de eficácia desvelados a cada momento de sua particularizada aplicação. Donde o caráter de descoberta-construção, assim geminadamente, da norma afinal aplicada. Com o que o próprio conteúdo do justo deixa de ser uma formulação tão prévia quanto definitiva para se tornar uma constante garimpagem nos veios do processo cultural da vida (2007, p.64).

A dignidade além de princípio, é um valor intrínseco à nossa condição humana, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil⁴. Assim, nada mais lógico que aprofundar sua análise e relacioná-lo com a organização de nosso Estado Democrático.

A dignidade nasce juntamente com o homem, pois o direito é, logicamente, criação do próprio homem (ROCHA, 2004, p. 13), o que parece demonstrar ser impossível conceber qualquer ordenamento jurídico que não se pautar pelo respeito à vida humana e o respeito à sua dignidade.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, já em seu preâmbulo, há uma preocupação expressa com a dignidade da pessoa humana:

[...] o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

[...].

[...] os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, [...]. (1948).

Para Cármen Lúcia Antunes Rocha (2004, p.34), quando o uso da palavra “dignidade” passou a se referir diretamente à pessoa humana, o conteúdo daquela se renovou, ganhando

⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”

significado inédito, ou seja, passou a respeitar a integridade, a intangibilidade e a inviolabilidade do homem.

O conceito de dignidade tende a se expandir conforme a Humanidade evolui e passa a necessitar de mais recursos para manter a existência digna. Desta forma, cabe ao conceito da dignidade proteger a integridade feminina, partindo das premissas a seguir expostas.

Nunca antes a mulher teve tantas oportunidades como passou a ter na sociedade contemporânea, o que gerou um novo modelo de mulher, antes não aceito na sociedade judaico-cristã. A mulher passa a lutar por emancipação, inserindo-se, com isso, no mercado de trabalho (DIAS, 2012).

Contudo, a mulher está longe de alcançar a igualdade entre gêneros e de deixar de sofrer agressões ou retaliações físicas e morais, uma vez que ainda está presente na sociedade atual pensamentos que levam a conflitos entre gêneros, já pré-concebidos e que se (re)apresentam de variadas formas.

Sendo raros os casos em que a mulher revela a agressão ocorrida em seu próprio domicílio, o que revela, além do desamparo, uma desinformação de grande parte da população a respeito de direitos a serem reivindicados para proporcionar a dignidade da mulher.

Com estas mudanças contemporâneas, dever-se-ia, subsidiariamente, garantir a igualdade de tratamento entre gêneros; porém, inclusive no mercado de trabalho as diferenças e valorações de papéis persistem, decorrentes da nítida hierarquização entre o homem e a mulher (DIAS, 2012).

Mesmo a mulher contemporânea tendo passado a determinar o rumo de sua vida pessoal e profissional, paralelamente, o homem passou a utilizar novas estratégias para obter a submissão da mulher, causando-lhe medo e posterior constrangimento feminino.

Em alguns casos da vida profissional, isso pode até mesmo se traduzir na ameaça da demissão e de não ascensão profissional, como forma de assédio sexual contra a mulher. Esse fato, muitas vezes, levam as mulheres a se manterem caladas, não levando este fato sequer ao âmbito familiar, por existir uma grande desconfiança de ter ocorrido certa provocação por parte da vítima, tendo, a mesma, que ser submetida à investigação, ao contrário do seu assediador (DIAS, 2012).

A evolução da mulher na contemporaneidade faz com que surjam na sociedade conflitos tanto na residência da mulher, quanto no mercado de trabalho onde está inserida, como um

afrontamento ao princípio da dignidade feminina, que merece intervenção estatal por meio de políticas públicas.

2. O problema da concretização da dignidade da mulher frente à violência contra a mulher

Existem várias formas de agressões que acabam por afetar as vítimas de diversas maneiras e níveis, deixando-as com graves sequelas, muitas vezes irreversíveis a integridade física e mental (PEREIRA, 2011), essas não afetam somente as mulheres adultas.

Segundo Mota, é possível concluir que há três grupos de violência contra mulheres que se distinguem pela natureza do crime, caracterizados como físicos, psicológicos e sexuais, conforme os níveis de gravidade. Sendo o primeiro grupo o menos gravoso, formado pelos crimes de lesão corporal leve e ameaça. Já, o segundo, e de gravidade intermediária, os crimes de lesão corporal grave e ameaça. Por último, e mais gravoso, e, infelizmente, ocorrendo com mais frequência, os crimes de ameaça de morte, estupro e abuso sexual. Percebeu-se, portanto, que são agressões não fatais, porém associadas à morbidade, devido aos efeitos que proporcionam, tendo como principal agressor o parceiro íntimo da vítima (2004).

Conforme Azevedo, citado por Fonseca e Lucas, a violência contra a mulher tem origem da relação hierárquica estabelecida entre os sexos, cristalizando na sociedade a imagem de papéis diferenciados entre homens e mulheres. Desta forma, atribuiu-se ao homem qualidades referentes ao espaço público, domínio e agressividade, quanto às mulheres, determinou-se a ideia de “sexo frágil”, por serem mais sensíveis, sendo esta característica a que se contrapõe ao sexo masculino, sendo este motivo, o que leva a mulher a ser pouco valorizada na sociedade (FONSECA e LUCAS, 2006).

A aceitação da imposição de papéis específicos e pré-determinados, conforme já se determinou há tempos, de que se deve tratar com desnível a mulher com relação ao homem, pode gerar inclusive uma violência simbólica (PEREIRA, 2011).

Assim, pode-se perceber que apesar de se haver um grande avanço nas garantias individuais, ainda, não se pode afirmar que há uma nítida conquista de igualdade entre gêneros, uma vez que a violência simbólica, explicada acima, realizada contra a mulher, continua a fazer parte do cotidiano da vida moderna.

Em outros contextos, existem outros gêneros de violências ocorrem em conflitos armados, em que muitas jovens e mulheres sofrem graves abusos sexuais e psicológicos por parte de soldados, nos casos de mutilações genitais, praticadas em algumas culturas, com base em crenças sexistas em relação às mulheres, assim como, a própria existência de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, caracteriza violência contra a mulher, inclusive o assédio sexual e moral no local de trabalho, os estupros e abusos sexuais ocorridos em espaços públicos (PEREIRA, 2011).

As formas de manifestações de violência contra a mulher abrangem a violência física, sexual e psicológica, a Convenção Interamericana, mais conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher enquadra nos gêneros de violência contra a mulher violência à ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus tratos e abusos sexuais. Assim como, a que se origina na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, etc., no trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local, juntamente com as cometidas e toleradas pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (PEREIRA, 2011).

Dando continuidade, a fim de explicar de maneira mais clara, cabe utilizar citação de Cavalcante, citado por Pereira, que faz divisões da violência contra a mulher, sob o critério da categoria de cada violência:

- a) **Violência física**, a qual consiste em atos lesivos fisicamente ao corpo da mulher, exemplificando com, chutes, golpes, queimaduras, mordeduras, estrangulamentos, punhaladas, mutilação genital, tortura, assassinato.
- b) **violência psicológica**, que nada mais é do que a ação destinada a controlar as ações, comportamentos, crenças e decisões de outra pessoa por meio de intimidação, manipulação, ameaça direta ou indireta, humilhações, isolamento ou qualquer outra conduta que implique prejuízo à saúde psicológica, a autodeterminação ou ao desenvolvimento pessoal;
- c) **violência sexual**, que caracteriza-se pela atividade sexual não consentida, enquadrando-se também, aqui, o assédio sexual. Sua ocorrência é bastante comum durante os conflitos armados, bem como em razão do tráfico internacional de mulheres e crianças para fins sexuais ou pornográficos;
- d) **violência moral**, aqui esta presente o assédio moral, em que o patrão ou chefe agride física ou psicologicamente sua funcionária com palavras, gestos ou ações, bem como na prática de crimes de calúnia, injúria e difamação contra a mulher;
- e) **violência patrimonial**, a qual atinge o patrimônio da mulher, muito comum em casos de violência doméstica e familiar (dano);

- f) **violência institucional**, esta ocorre nas instituições prestadoras de serviços públicos, como hospitais, postos de saúde, escolas, delegacias, no sistema prisional;
- g) **violência de gênero ou de raça**, aqui é praticado ato preconceito, discriminação e exclusão social;
- h) **violência doméstica e familiar**: é a ação ou omissão que ocorre no espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas. É aquela praticada por membros de uma mesma família, aqui entendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços sanguíneos (naturais), por afinidade ou vontade expressa, ou seja, nas relações entre os membros da comunidade familiar, formada por vínculos de parentesco natural (pai, mãe, filha, etc.) ou civil (marido, sogra, padrasto ou outros), por afinidade (por exemplo, o tio do marido, o primo) ou afetividade (amigo ou amiga que more na mesma casa). (2011).

i)

A violência contra a mulher é uma questão histórica e cultural, tendo sérios registros desde a época da Idade Média; porém, apesar de tanto tempo com agressões reiteradas o problema não foi resolvido. Talvez por que, grande parte não leva a vítima a óbito, mas são causas frequentes de morbidade, principalmente a sexual, que atinge, em sua maioria, mulheres com idade reprodutiva, provocando aumento significativo nos serviços de saúde, pelo fato de estarem na idade reprodutiva (BEDONE e FAÚNDES, 2007, p. 465).

Como consequência da frequente violência doméstica contra a mulher, há diversos sintomas relatados, sendo estes, as dores de cabeça crônica, distúrbios gastrintestinais e de sono, náuseas, transtornos de humor, depressão, danos, estes, psicológicos, de longo prazo e muitas vezes irreversíveis, ansiedade, transmissão de doenças sexualmente transmissíveis. (MOTA, 2004).

Sendo a violência doméstica a mais comum, vale ressaltar, em quais condições o agressor se vale para violentar sua vítima, as quais são as mais privilegiadas, como a relação de casamento, convívio, confiança, amizade, namoro, intimidade, privacidade que tenha ou já tenha tido com a vítima, bem como da relação de hierarquia ou poder que detenha sobre a vítima para praticar a violência, as quais tendem a repetir-se inúmeras vezes e, quase sempre, terminam em agressões de maior gravidade. (PEREIRA, 2011).

Desta forma, pode-se observar que a violência doméstica é qualquer ação ou conduta cometida por familiares ou pessoas que convivem na mesma residência, causando dano físico ou sofrimento psicológico à mulher. É uma das formas mais comuns de manifestação da violência e, no entanto, uma das mais invisíveis, constituindo-se a mais praticada das violações aos direitos humanos na atualidade. (PEREIRA, 2011).

O conceito de violência contra a mulher, geralmente, sintetiza-se na violência doméstica, porém este conceito é mais amplo, pois seguindo o entendimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979), “qualquer ato de violência baseado em sexo, que ocasione algum prejuízo ou sofrimento físico, sexual ou psicológico às mulheres, incluídas as ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrárias de liberdade que ocorram na vida pública ou privada” (PEREIRA, 2011).

O número que consta no Anuário das Mulheres Brasileira de 2011, divulgado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do governo federal e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, é de que 4 (quatro) de cada 10 (dez) mulheres brasileiras já foram violentadas. Os números sobre a violência doméstica, por exemplo, são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. De acordo com esta pesquisa, 43,1% das mulheres já foram vítimas de violência em sua própria residência. (PORTAL BRASIL, 2011).

Diante dessa realidade, se faz de extrema importância à implantação de serviços de atendimento as vítimas e a capacitação de equipes multidisciplinares, composto não somente por médicos, visando uma assistência integral a essas mulheres. Além disso, faz-se necessário um maior número de Delegacias da Mulher e mais conhecimento sobre a problemática da violência sexual por parte da sociedade e da justiça (BEDONE e FAÚNDES, 2007, p. 465). Assim, é notório o fato de que deve haver a implantação de políticas públicas em prol da mulher, a fim de consolidar tamanho protecionismo constitucional.

Conforme pesquisa apresentada pelo IBGE, 43,1% das mulheres já foram vítimas de violência em sua própria residência, este número equivale a cada 4 (quatro) mulheres, de um grupo de 10 (dez), já sofreram agressões dentro de suas próprias residências, isso quer dizer que boa parte das mulheres são agredidas pelas pessoas que mais teriam que protegê-las. Estas agressões são cometidas fisicamente, sexualmente e psicologicamente, não sendo, na grande maioria, fatais, porém são associadas completamente associadas a morbidade, devido aos efeitos que proporcionam.

3. Consórcios públicos: possibilidades e alcances da lei 11.107/2005 como ferramenta para a concretização do direito à dignidade da mulher

A Emenda Constitucional n. 19/1998, ao modificar o art. 241 da Constituição da República de 1988, passou a dispor sobre a gestão associada de serviços públicos. Houve,

então, uma carência e novas previsões legais em razão da menção à futura legislação sobre consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados.

Alice Gonzalez Borges defende que não se deve transplantar inovações e experiências de outros países para o Brasil sem as devidas adaptações ao nosso próprio ordenamento jurídico:

Ante esses novos questionamentos, se é verdade que os estudiosos do Direito Administrativo, mais que quaisquer profissionais de outros ramos da ciência jurídica, têm que estar atentos e sensíveis aos novos acontecimentos e às novas tendências da época atual, não podem, entretanto, descuidar da intransigente defesa dos luminosos princípios que ainda alicerçam a estrutura de nossa Carta, apesar de tão emendada. Esses princípios são o que temos de mais precioso, e devem ser cuidadosamente preservados. Isto, sobretudo, quando se pretendem transplantar inovações e experiências de outros povos, sem as necessárias adaptações a nosso ordenamento jurídico-constitucional (2006).

Desta forma, uma década após o surgimento da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional n. 19/1998, a Constituição passou a autorizar, expressamente, no *caput* de seu art. 241, a gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios ou convênios de cooperação, ajustada entre os entes federativos, “bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”⁵.

Apesar de a Constituição da República fazer referência às leis complementares para fixar normas gerais de cooperação entre os entes federados (parágrafo único do art. 23), o art. 241⁶, após a Emenda Constitucional n. 19, passou a autorizar expressamente que a União editasse normas gerais de cooperação dos entes federados por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, editando legislação infraconstitucional⁷, não fazendo menção a lei complementar.

⁵ “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.”

⁶ “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.

⁷ O art. 241 refere-se a uma nova forma de cooperação no fornecimento de serviços públicos; porém, não há vedações a outros tipos de colaboração. Conforme salienta Benedicto Porto Neto, a concessão e a permissão de serviço público continuam, observada a legislação que as disciplina, prevista, no art. 175, da CF/88. Ademais, o parágrafo único do art. 23, ao fazer menção a “leis complementares”, normatizando a cooperação entre os membros da Federação, sugere uma diversidade de gestões associadas. (Cf. PORTO NETO, Benedicto. *Parecer jurídico*. Disponível em:

Conclui-se que a Lei n. 11.107/2005 deve ser observada não somente pela União, mas também por todos os entes federados interessados na criação de consórcios públicos⁸. Destes, deverão ser excluídos objetivos que digam respeito ao desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional, em oposição à atuação local e regional, em razão da eficácia do dispositivo encontrar a barreira do disposto no art. 23 da Constituição Federal.

Partindo destas ideias, os direitos fundamentais, que são os direitos de todos seres humanos, inspirados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, assegurados em nossa Constituição pelos próprios fundamentos e objetivo da República, assim como nos direitos e garantias fundamentais e direitos sociais, devem merecer a observação e a preocupação constante da Administração Pública.

O texto constitucional, ao elencar os direitos fundamentais e adotar o federalismo de cooperação, prevendo a gestão associada de recursos de entes federados por meio de consórcios públicos, revela a via pela qual é possível servir à população de forma mais eficiente, pois promove maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo.

Para que o Poder Público possa oferecer a devida dignidade a seus cidadãos, a fim de que possam usufruir a vida com ampla liberdade, respeito e condições mínimas para a conquista da felicidade, faz-se necessário que os serviços públicos sejam prestados de forma eficaz, efetiva, racional, produtiva, econômica e célere. Somente dessa forma pode-se alcançar o princípio da eficiência.

Os serviços públicos que são oferecidos à população – legitimadores da existência do Estado – dependem de planejamento e funcionalidade; portanto, é preciso viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados, dando-lhes instrumentos para gerenciar de forma mais eficiente seus recursos, a fim de até mesmo dar continuidade a essa prestação de serviços por melhor aproveitamento do erário.

Claro que para baratear os custos e atender adequadamente às demandas da população, o objetivo do contrato de consórcio, bem como a participação de cada ente, deve estar claro e expresso de forma bem positiva, até mesmo para garantir a continuidade do consórcio.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_BenedictoPortoNeto.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2007)

⁸ Foram respeitadas as exclusões previstas para as hipóteses de obras, serviços, serviço de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública contratadas com terceiros, que devem, salvo ressalvas, ser precedidas de licitação e da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, via empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, para atender a relevante interesse coletivo ou quando necessária aos imperativos da segurança nacional.

O *caput* do art. 1º da Lei dos Consórcios Públicos prescreve que nesse modelo de gestão associada à finalidade deve ser o de alcançar objetivos comuns. Pelo próprio fato de a lei não esgotar quais serão esses objetivos comuns, partimos do princípio de que eles guardam estreita relação com os direitos fundamentais prestacionais. Desta forma, esse modelo de gestão associada funciona para atividades diversas, *v.g.*, saneamento básico, saúde, proteção ambiental. Assim, aponta-se uma possibilidade de consórcio público, com exemplo desta implementação.

A dignidade de qualquer ser humano está constantemente ameaçada pela violência gratuita, que pode surgir súbita e fortuitamente. Não há ambiente definido para ocorrerem fatos como esse: o ambiente de trabalho ou nossa própria residência pode ser palco para esses tristes eventos.

A mulher, notadamente, é alvo constante de agressões, por causas de origens diversas, como *v.g.*, sua maior fragilidade física diante do homem, o aspecto cultural de nossa sociedade ainda machista e até mesmo a questão da dependência econômica de muitas mulheres em relação às suas famílias.

Essa violência pode ser traduzida em diversas formas de agressão, como físicas, verbais e sexuais, que podem vir de pessoas conhecidas, desconhecidas ou mesmo de familiares.

Contemplando essa situação, a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, preservando a dignidade da pessoa humana no gênero feminino, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Essa lei ficou muito conhecida pelo nome de “Lei Maria da Penha”, em honra a uma farmacêutica agredida pelo próprio marido durante seis anos, que acabou por ficar paraplégica.

Sem adentrar nos danos físicos, patrimoniais e psicológicos sofridos pelas vítimas, já mencionados no capítulo anterior, tem-se que o art. 8º, quando trata da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, prevê a atuação conjunta e articulada de ações de todos os entes federados.

Não há menção expressa a consórcios públicos, mas no inciso VI do citado art. 8º, quando trata da implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, há menção à celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou *outros*

instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais, além de possibilitar parcerias entre entes governamentais e entidades não governamentais nesse sentido.

Pela própria análise do dispositivo, verifica-se que a Lei Maria da Penha faz menção indireta à possibilidade de celebração de consórcios públicos, a fim de se erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Ressalte-se que os consórcios públicos podem ser meios importantes não somente para combater a violência doméstica e familiar praticada contra a mulher, pois o direito fundamental da vida digna da mulher pode ser afetado de diversas formas.

Merece destaque o Consórcio Regional de Promoção da Cidadania – "Mulheres das Gerais" – realizado pelos Municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará, que tem como "objetivo de interesse comum à prevenção e enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, entendido como uma das formas de violação dos direitos humanos"⁹.

Os consórcios públicos assumem papel importantíssimo na concretização de direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, e o princípio da dignidade da pessoa humana, combate à pobreza e à marginalização.

Também no caso de mulheres agredidas por companheiros, que são expulsas de casa ou que permanecem em suas residências e sofrem risco de morrer, o Poder Público municipal poderá construir, em colaboração com outros Municípios, abrigos provisórios, evitando, assim, que essas vítimas fiquem desamparadas, capacitando-as para o trabalho, criando grupos de apoio, dentre outras medidas, de forma mais eficiente do que por meio de ações isoladas.

Pode-se exemplificar com o caso de um consórcio que envolve uma Região Metropolitana (v. g., como ocorreu nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará), composto por cidades de alta arrecadação financeira que, provavelmente, poderiam realizar o mesmo projeto de forma individual, contudo, fazê-lo em conjunto permite que os direitos fundamentais se concretizem, além de forma mais econômica, muito mais eficientemente.

⁹ Lei n. 9.557, de 13 de maio de 2008, do Município de Belo Horizonte, que dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções firmado entre os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará.

Não é questão somente de verificar a possibilidade de um ente federado poder ou não prestar um serviço público, mas, também, a melhor forma de prestá-lo e alcançar seus objetivos.

Observa-se que no exemplo em comento, além do aspecto financeiro, o aspecto funcional é muito relevante, pois se trata de cidades limítrofes, com movimentação sazonal diária entre seus habitantes. Assim, a colaboração entre esses Municípios faz com que a preservação da dignidade da mulher seja alcançada de forma mais eficaz, efetiva e célere.

Em prol da dignidade da mulher, a fim de assegurar sua integridade psicológica e física, o Estado deve dar condições mínimas à mulher, por meio de serviços públicos bem planejados e com ótima funcionalidade, isto é possível. Existindo, para isso, a viabilidade de utilizar a cooperação entre os entes federados, dando-lhes instrumentos para gerenciar de forma mais eficiente seus recursos, para que consolidem a dignidade da mulher, por meio deste modelo de gestão associada apresentado.

Considerações finais

Conforme foi tratado, os princípios constitucionais, *v.g.*, os que albergam direitos fundamentais, são normas de força coercitiva e obrigatória, de aplicação imediata pela Administração Pública.

Assim, a dignidade da pessoa humana surge como parâmetro de observação obrigatória pelo Estado, que se modifica em cada época, de acordo com as necessidades sociais e os avanços técnicos, gerando novas políticas públicas.

Contemporaneamente, tem-se que os atos de violência contra uma pessoa humana não podem mais ser tolerados, especialmente após se constatar e catalogar suas repercussões futuras, especialmente contra o gênero feminino.

A eficiência, aplicada juntamente com os demais princípios da Administração Pública, notadamente o princípio da legalidade, surge como um elemento importantíssimo para assegurar, além de que os recursos do erário sejam utilizados de forma parcimoniosa e eficaz, a continuidade na prestação dos serviços de interesse públicos. Inclusive, na complexa relação federativa brasileira, há instrumentos de cooperação entre os seus entes, o que demonstra a opção constitucional pelo federalismo de cooperação, a fim de que sejam atingidos objetivos comuns.

A Lei n. 11.107/2005, que criou uma nova modalidade de consórcios públicos, adequou-se perfeitamente à sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, que se organizou num federalismo de cooperação, como um mecanismo de unificação de esforços dos entes federados em cumprirem com a concretização de objetivos comuns.

Constatou-se que o consórcio público pode gerar uma colaboração entre entes federados para se alcançar objetivos comuns, notadamente em âmbito local e regional. Para a efetivação de políticas públicas em um Estado que vivencia o federalismo de cooperação, torna-se benéfico unificar esforços em proveito do bem comum, de forma a atender os cidadãos em situações peculiares vivenciadas tanto em microrregiões quanto em situações que impliquem a atuação dos Estados e da própria União no atendimento a uma região específica.

O direito da mulher à dignidade também merece amparo, a fim de que cessem nocivas práticas ancestrais de discriminação e violência de gênero.

Referências

BEDONE, Aloisio José; FAÚNDES, Anibal. “**Atendimento integral à mulheres vítimas de violência sexual: Centro de Assistência Integral a Saúde da Mulher**”, Universidade Estadual de Campinas. In: TASSE, Adel El. Revista Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro. Escola Nacional de Saúde Pública, v. 23, nº 2, Fev. 2007, p. 465-469.

BOCKMANN, Egon. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2002. 432 p.

BORGES, Alice Gonzalez. *Consórcios públicos, nova sistemática e controle*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-6-maio2006alice%20González%20>

[borges%20.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/redae-6-maio2006alice%20González%20borges%20.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *DOU* 7 abr. 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *DOU* 8 ago. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum. 2007. 126 p.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos de em 10 de dezembro de 1948.

Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/declaração-universal-dos-direitos-humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 2 de maio 2010.

DIAS, Maria Berenice. **A violência intrafamiliar**. 2012. Disponível em:

<http://www.mariaberenice.com.br/uploads/3__a_viol%EAncia_intrafamiliar.pdf>. Acesso em: Nov. de 2012.

DIAS, Maria Berenice. **Assédio Sexual**. 2012. Disponível em:

<http://www.mariaberenice.com.br/uploads/3_-_ass%E9dio_sexual.pdf>. Acesso em: Nov. de 2012.

FAISAL, Alexandre. **Mulheres sofrem mais com o estresse pós-traumático**. Disponível em: <http://dralexandrefaisal.blog.uol.com.br/arch2010-09-26_2010-10-02.html>. Acesso em: Nov. de 2010.

FONSECA, Paula Martinez da; LUCAS, Taiane Nascimento Souza. **Violência doméstica contra a mulher e suas consequências psicológicas**. 2006. Disponível em:

<<http://newpsi.bvs-psi.org.br/tcc/152.pdf>>, acesso em: Nov. de 2012.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 312 p.

MOTA, Jurema Corrêa de. **Violência Contra a Mulher Praticada Pelo Parceiro Íntimo:**

Estudo Em Um Serviço De Atenção Especializado; Rio de Janeiro, 2004. Disponível

em:<<http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/4914/2/726.pdf>>. Acesso em: Nov. de 2012.

PEREIRA, Malila Natascha da Costa; PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. **A violência**

doméstica contra a mulher. 2011. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/>

[rec/article/view/10540/5827](http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/rec/article/view/10540/5827)>. Acesso em: Nov. de 2012

PORTAL BRASIL. **43% das mulheres já foram vítimas de violência doméstica, segundo**

anuário, 2011, disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/05/43-](http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/05/43-das-mulheres-ja-foram-vitimas-de-violencia-domestica-segundo-anuario)

[das-mulheres-ja-foram-vitimas-de-violencia-domestica-segundo-anuario](http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/05/43-das-mulheres-ja-foram-vitimas-de-violencia-domestica-segundo-anuario)>. Acesso em: Nov. de 2012.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum. 2004. 319 p.