



Congresso Nacional

# SEMINÁRIO - 12 ANOS DE LEI MARIA DA PENHA

**COMISSÃO MISTA DE COMBATE  
À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

BRASÍLIA – DF



COMISSÃO PERMANENTE MISTA  
DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – CMCVM

# 12 ANOS DE LEI MARIA DA PENHA

Brasília – 2019

## MESA DO CONGRESSO NACIONAL

### MESA DIRETORA

Biênio 2019-2020

Senador **Davi Alcolumbre** – DEM/AP

**PRESIDENTE**

Deputado **Marcos Pereira** – REPUBLICANO/SP

**1º VICE-PRESIDENTE**

Senador **Lasier Martins** – PODEMOS/RS

**2º VICE-PRESIDENTE**

Deputada **Soraya Santos** – PL/RJ

**1ª SECRETÁRIA**

Senador **Eduardo Gomes** – MDB/TO

**2º SECRETÁRIO**

Deputado **Fábio Faria** – PSD/RN

**3º SECRETÁRIO**

Senador **Luis Carlos Heinze** – PP/RS

**4º SECRETÁRIO**

## COMISSÃO PERMANENTE MISTA DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – CMCVM

Senadora **Zenaide Maia** – PROS/RN

**Presidente**

Senadora **Elcione Barbalho** – MDB/PA

**Vice-presidente**

Luizianne Lins – PT/CE

**Relatora**

Gigliola Ansiliero

**Secretária Executiva**

Karla Karan Guerra

**Assessoria Técnica**

Karla Karan Guerra

**Organização e texto**

Karla Karan Guerra

SEGRAF

**Revisão**

Sheila Veras de Oliveira

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Rodrigo Corrêa Ribeiro

**Capa**

Banco de imagens Agência Senado

**Imagens**

## SEMINÁRIO - 12 ANOS DE LEI MARIA DA PENHA

Este evento foi realizado pela Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher, em atendimento ao requerimento nº 13/2018, de autoria da Deputada Luizianne Lins, em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados. O Seminário integrou a programação dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher e ocorreu no dia 12 de dezembro de 2018.

---

## DEDICATÓRIA



Que essa publicação seja uma fonte de informação, uma ferramenta de debate e instrumento de luta e resistência dos movimentos sociais e de mulheres. Dedicamos a todas as mulheres que enfrentam diariamente a situação de violência. Sejam como “Las Mariposas”, voando e ousando voos mais altos, por mais liberdade, apesar da dor e sofrimento, há beleza, com encantos e cores brilhantes de mulheres.

Luizianne Lins



É uma satisfação publicar, por meio da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, um material que não só resgata o histórico da luta das mulheres desde a Constituinte até a elaboração da Lei Maria da Penha, como também viabiliza, às cidadãs e cidadãos, a avaliação da efetividade dessa legislação e os desafios postos diante do cenário político que vivemos, 12 anos após a sua publicação.

Trabalhar o conteúdo da Lei Maria da Penha é apostar na educação como pilar para a superação da desigualdade de gênero, a partir da mudança de cultura e a desconstrução de ideias equivocadas comuns na nossa sociedade, marcada fortemente pelo patriarcado.

Assumi a presidência da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher por acreditar que nós, mulheres parlamentares, temos o dever e os instrumentos para, juntas, trabalharmos em prol de uma nova sociedade, mais justa e igualitária, onde cada mulher possa sonhar com uma vida digna; onde mulheres e homens possam viver de forma mais harmoniosa; onde a casa seja um espaço seguro para meninas e mulheres; e a rua, um lugar de lazer e entretenimento sem medo. Sem equidade de gênero temos a certeza de que não há sociedade justa.

A Lei Maria da Penha não veio para simplesmente punir os homens. Ela veio para prevenir a violência, proteger as mulheres e suas crianças. E, para isso, ela trouxe punições severas aos agressores e medidas protetivas e de apoio às mulheres. Nós, deputadas e senadoras deste Congresso Nacional, não nos cansaremos de envidar esforços para identificar as melhores políticas públicas e os melhores mecanismos para combater a violência contra a mulher.

Nós não queremos privilégios, mas, sim direitos. Nosso partido se chama mulher brasileira. Independentemente de cor, raça ou classe social, isso é o que nos une.

Senadora Zenaide Maia - PROS/RN

Presidenta da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher



**E**m 2018 a Lei Maria da Penha completou 12 anos. De lá pra cá, avançamos muito, mas há muito a se fazer ainda. Em todos os meus anos de vida pública e política, sempre priorizei o combate à violência contra a mulher. Seguimos na luta por uma sociedade mais justa e igualitária para todas as mulheres. Não podemos mais aceitar um país que tem a quinta maior taxa de feminicídio do mundo. Que a mulher seja sempre respeitada e possa ocupar o seu lugar na sociedade.

Deputada Elcione Barbalho (MDB-PA)

Vice-presidenta da Comissão Permanente Mista de Combate  
à Violência Contra a Mulher



---

## APRESENTAÇÃO



Foi uma alegria realizar esse seminário e poder reunir tanta gente boa, mulheres de tamanho vigor e história na luta feminista e construção desta lei, que é uma grande conquista para nós, sobretudo para garantia da vida e de uma vida digna, sem opressão e violência para as mulheres. E mais, mulheres que estiveram presentes na CPMI que investigou

a violência contra a mulher no Brasil e que orientou a criação dessa Comissão e relataram a lei. Presenças robustas para o movimento de luta e resistência das mulheres no Brasil e pelo fim da violência.

O Seminário encerrou a programação dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher. No ano de 2018 a nossa campanha foi

“PARA TER JUSTIÇA O OLHAR NÃO PODE SER PARCIAL” porque entendemos que o nosso trabalho no legislativo é fundamental, mas não basta, é preciso ter um sistema de educação e justiça capazes de contribuir, assumir seu papel e serem agentes de transformação das relações. As leis, por mais eficientes e bem elaboradas, precisam de operadores envolvidos e capazes de compreendê-las e aplicá-las no contexto que garanta a efetividade do proposto pela legislação e não se torne um mecanismo que puna ou deixe em maior situação de vulnerabilidade as vítimas.

Reunimos o Consórcio Nacional de Organizações que elaborou o anteprojeto da Lei Maria da Penha, organizações feministas, de mulheres e o sistema de justiça para avaliar como estão as políticas públicas e os instrumentos de enfrentamento à violência contra a mulher. Conhecer o panorama depois de 12 anos de lei, as alterações ocorridas e as propostas existentes para a legislação, os desafios que se apresentam para nós diante dessas mudanças e do cenário político do novo governo.

O evento foi um momento de celebração, encontro, troca, renovação e valorização da vida, da SORORIDADE, instante de dizer BASTA diante da violência e da injustiça, mas, sobretudo, de escuta e discussão para a aplicabilidade e efetividade de uma lei que teve anos de mobilização social e estudo para sua elaboração.

Por fim, sugerimos no requerimento que o resultado desse seminário tivesse seu conteúdo publicado como contribuição para a sociedade brasileira, movimentos sociais e feministas, controle social e registro dessa Comissão.

Aqui está, boa leitura!

Deputada Luizianne Lins (PT/CE)

Relatora da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher





---

# SUMÁRIO

► Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher .....	17
Requerimento do Seminário.....	19
Maria da Penha.....	23
Abertura.....	25
► 30 Anos de Constituição   2 Anos da Lei Maria da Penha .....	35
Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes.....	41
Autora: <b>Silvia Pimentel</b>	
► Políticas Públicas e os Instrumentos de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres	51
Mediadora: <b>Renata Teixeira Jardim</b>	
Experiência da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Teresina no Desenvolvimento de Políticas Públicas para Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com Base em um Diagnóstico Elaborado com a Perspectiva de Gênero.....	57
Autora: <b>Wânia Pasinato</b>	
Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) – análise de dados para aprimoramento das Políticas de Enfrentamento à Violência: Desafios e Caminhos Possíveis.....	67
Autor: <b>Henrique Marques Ribeiro</b>	
Violência contra as Mulheres e Políticas Públicas com a Perspectiva de Gênero .....	77
Autora: <b>Leila Linhares Barsted</b>	

---

► Panorama: Alterações e Aplicabilidade da Lei Maria da Penha.....	83
Mediadora: <b>Iáris Ramalho Cortês</b>	
Defensoria Pública em Defesa de Mulheres em Situação de Violência.....	89
Autora: <b>Dulcielly Nóbrega de Almeida</b>	
Direito, Moral e Violência contra a Mulher.....	93
Autora: <b>Rubia Abs da Cruz</b>	
Aplicabilidade da Competência Cível e Criminal da Lei Maria da Penha.....	101
Autora: <b>Ela Wiecko V. de Castilho</b>	
Contribuições ao Debate.....	108
► Os Desafios para Efetividade da Lei Maria da Penha.....	113
Mediadora: <b>Fabiana Cristina Severi</b>	
A Atuação do Conselho Nacional de Justiça em Relação a Lei Maria da Penha.....	119
Autora: <b>Flávia Moreira Guimarães Rosa</b>	
A Lei Maria da Penha como Vetor de Política Pública.....	123
Autora: <b>Aline Yamamoto</b>	
Resistências e Desafios para a Efetividade da Lei Maria da Penha.....	129
Autora: <b>Carmen Hein de Campos</b>	
Contribuições ao Debate.....	138
► Contribuições e Participações pelo E-Cidadania.....	141



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO E JURÍDICO  
**Senadora Rosemário Fernandes**  
Relatora da Lei Maria da Penha  
no Senado Federal



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO E JURÍDICO  
**Senadora Lúcia Vânia**  
Relatora da Lei Maria da Penha  
no Senado Federal





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSTITUCIONAL DE 1988  
CONSELHO NACIONAL DE CONTAS DE CONTABILIDADE E FISCALIDADE COM TELA A FRENTE

**Senadora Vanessa Graziotin**  
Procuradora Especial da Mulher

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSTITUCIONAL DE 1988

**Deputada**  
Presidente da  
Comissão de Inquirições





---

Comissão Permanente Mista de Combate à  
Violência Contra a Mulher



# REQUERIMENTO DO SEMINÁRIO

## REQUERIMENTO 00003/2018 (Da Sra. Deputada Luizianne Lins)

*Requer a realização de um Seminário para discutir e avaliar a Lei Maria da Penha.*

Requeremos, com base no art. 58, §2º, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, inciso III e V, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2014, a realização de um Seminário para discutir e avaliar a Lei Maria da Penha.

### JUSTIFICATIVA

A Lei 11.340/2006 é fruto de uma longa jornada de luta e de dor, mas também uma grande conquista e marco no combate à violência contra as mulheres brasileiras. Conhecida internacionalmente e avaliada pelas Nações Unidas como uma legislação das mais avançadas, a Lei Maria da Penha define de forma ampla o conceito de violência, incluindo agressões de ordem física, psicológica, patrimonial, moral e sexual, além de trazer as medidas protetivas de urgência e a rede de atendimento e enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Foram muitos anos de mobilização social e estudo construindo a legislação, desde 1998, quando o caso da farmacêutica Maria da Penha foi denunciado na corte Interamericana de Direitos Humanos da ONU até a sua publicação, em 2006, e enquanto instrumento legal tem sido uma ferramenta fundamental para a mudança na vida das mulheres, a partir do rompimento com a situação de violência. É necessário muito mais para a transformação cultural de comportamento e respeito às mulheres e a ruptura com o machismo. Portanto, é preciso avaliar, mas, sobretudo reunir forças para garantir a efetividade desta lei.

Dessa forma, este seminário sugere uma conversa aprofundada sobre a Lei, seus aspectos dificultadores para o funcionamento da rede, melhorias no atendimento e agilidade nos encaminhamentos, mas em hipótese alguma a restrição, retirada de direitos e dignidade das mulheres. Não podemos cometer nenhum desacerto e retrocesso na proteção das mulheres, nem fortalecimento das desigualdades de gênero que têm violentado, deixado marcas irreparáveis nos corpos e mentes e matado as brasileiras.

Dessa forma, solicitamos às nobres e aos nobres colegas a aprovação deste requerimento para realizar um seminário em que possamos conhecer a luta das mulheres, a Lei Maria da Penha, a situação dos equipamentos de amparo às agredidas, a atuação do Judiciário, o monitoramento da aplicabilidade da lei e também as propostas que tramitam no Congresso Nacional na tentativa de alterar a Lei e a possibilidade de incorrer no erro de causar prejuízos às vítimas de violência e suas condições de superação.

O debate maior tem sido em torno dos artigos 10 e 12 que trata do direito da vítima de ter atendimento policial e pericial realizado preferencialmente por servidores do sexo feminino e de a autoridade policial ter poderes para aplicar as medidas protetivas concedidas pelo judiciário.

Outro aspecto que compreendemos ser de fundamental importância é o debruçar acerca da justiça restaurativa que vem sendo orientado e incentivado como método para mediar conflitos e evitar que se transformem em ações judiciais. Para aprofundar o debate lembramos a Recomendação Geral 33 do Comitê das Nações Unidas, que acompanha o cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação à Mulher. A recomendação que trata do acesso das mulheres à Justiça e diz:

“inclui como obrigação dos estados partes a proteção dos direitos das mulheres contra todas as formas de discriminação, com vistas a empoderá-las como indivíduos e titulares de direitos. O efetivo acesso à justiça otimiza o potencial emancipatório e transformador do direito. Na prática, o Comitê observou uma série de obstáculos e restrições que impedem as mulheres de realizar seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade, incluindo a falta de proteção jurisdicional efetiva dos estados partes em relação a todas as dimensões do acesso à justiça. Esses obstáculos ocorrem em um contexto estrutural de discriminação e desigualdade, devido a fatores como estereótipos de gênero, leis discriminatórias, discriminação interseccional ou composta, requisitos, procedimentos e práticas em matéria probatória, e à falha em sistematicamente assegurar que os mecanismos judiciais sejam física, econômica,

social e culturalmente acessíveis a todas as mulheres. Todos esses obstáculos constituem persistentes violações dos direitos humanos das mulheres”.

Portanto, muito há para debater e construir para que a lei alcance sua aplicabilidade de forma efetiva e, certamente, não será a partir de alterações no seu texto. Uma lei que foi elaborada com participação e discussão popular não pode ser alterada sem o diálogo com o movimento de mulheres e uma análise criteriosa de seus resultados.

Sugerimos ainda que o resultado desse seminário tenha seu conteúdo publicado como contribuição para a sociedade brasileira, movimentos sociais, feministas, controle social e registro dessa Comissão.

**Luizianne Lins**

Deputada Federal PT/CE



## MARIA DA PENHA

**A** Lei 11.304/2006 leva o nome de uma mulher, que, como tantas outras, sofreu violência doméstica. “Maria da Penha” é, portanto, uma justa homenagem à biofarmacêutica cearense Maria da Penha Maia Fernandes, que ficou paraplégica após ter sofrido duas tentativas de homicídio por seu marido e lutou para a criação de uma lei que contribuísse para a diminuição da violência doméstica e familiar contra a mulher.

*“Bom dia a todas e a todos, é um prazer estar falando com você que está no seminário da violência contra a mulher com proposição da deputada federal Luizianne Lins, minha conterrânea. Gostaria de dizer que grandes já foram os avanços, mas que muito ainda falta. Precisamos estar atentas à defesa da lei que leva o meu nome, principalmente na sua implementação nos pequenos municípios, na capacitação para as pessoas envolvidas, na rede de atendimentos, na garantia de orçamentos para implementação dos programas e serviços previstos pela lei, enfim garantir a efetividade da Lei Maria da Penha. Continuamos vigilantes em defesa da nossa lei.*

*Um abraço e bom seminário.”*

**Maria da Penha Maia Fernandes**





Deputada Jandira Feghali  
Partido de São Marcos da Paraíba  
na Câmara dos Deputados

Deputada Vânia  
Partido da Paraíba  
na Câmara dos Deputados

Deputada Jô Moraes  
Partido da Paraíba  
na Câmara dos Deputados

## ABERTURA

**A Senadora Lúcia Vânia (PSB/GO)** – Declaro aberto este Seminário, que é uma realização da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher, em atendimento ao requerimento 13/2018, de autoria da Deputada Luizianne Lins, em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados. O Seminário integrou a programação dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher. Agradeço a presença de todas e todos, e convido neste momento para compor a mesa de abertura deste seminário a Sra. Deputada Jandira Feghali, que foi a relatora da Lei Maria da Penha na Câmara dos Deputados, a Deputada Jô Moraes, que foi Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher e a Professora Dra. Silvia Pimentel, ex-presidente do Comitê da ONU e integrante do consórcio de ONGs feministas pela Lei Maria Penha. Por motivo de impossibilidade de agenda, a Sra. Maria da Penha Maia Fernandes nos enviou um vídeo que exibiremos agora antes das demais falas.

Eu pediria licença aos membros da mesa, gostaria de passar a palavra à Deputada Jandira Feghali, que por motivo de outros compromissos, vai ter que sair após a sua fala. Passo a palavra para Deputada Jandira Feghali, relatora da Lei Maria da Penha na Câmara dos Deputados.

**A Deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ)** – Bom dia a todas e todos, eu quero muito agradecer o convite, cumprimentar efusivamente a Senadora Lucia Vânia, que foi relatora da Lei Maria da Penha no Senado, cumprimentar essas mulheres incríveis por quem tenho profunda admiração e respeito que foram as iniciadoras de todo esse processo, inclusive aqui no Legislativo, e eu cito aqui três: Silvia Pimentel, Leila Linhares e Carmen Campos. Foi exatamente esse consórcio que trouxe a luz aqui para o Parlamento. Garantir a necessidade de efetivarmos o nosso compromisso com as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil. Nossa querida Jô Moraes, que deu continuidade a todo esse trabalho e todas as instâncias aqui da articulação feminista dentro do Parlamento brasileiro e a todas estas mulheres aqui de vários estados e parlamentares aqui presentes e entidades e companheiros também que nos acompanham.

O compromisso que vai me levar rápido aqui deste plenário é também de reconhecimento do papel das mulheres na história. O Livro dos Heróis da Pátria, todo mundo aqui deve conhecer, nós fizemos uma lei mudando o nome do livro para Heróis e Heroínas da Pátria. Eram só os heróis, as heroínas não eram reconhecidas nesse livro, então nós fizemos uma lei mudando o nome do livro para heróis e heroínas e incluímos a Zuzu Angel nesse livro. Hoje o nome dela será incluído nesse livro de aço aqui no Panteão da pátria. Eu preciso ir para lá, então pedi para falar primeiro.

Vou ter que fazer uma fala curta e, na verdade, uma fala de resgate muito rápida, mas, acima de tudo, um apelo: essa lei, em minha opinião, marcou uma mudança na história, no sistema de justiça brasileiro. Nós já temos 1.374.000 processos depois da Lei Maria da Penha. Nós não fizemos essa lei sentados e sentadas em gabinetes, nós circulamos este país para conhecer culturalmente, institucionalmente, emocionalmente e politicamente como escrever uma lei que enfrentasse algo tão grave, tão sério que é a violência doméstica e familiar contra a mulher. Então circular as diversas regiões deste país, ouvir as mulheres e conhecer o porquê da violência, por que as mulheres denunciam ou não denunciam, como as instituições respondiam a essa violência, e de que forma nós deveríamos colocar em um texto de lei algo que não respondesse apenas ao que conheço da realidade do Rio de Janeiro. Pensar essa resposta foi fundamental!

Digo a vocês, se eu tivesse feito só isso na minha vida, eu já teria cumprido o meu papel aqui dentro. Eu não teria crescido tanto como mulher e como pessoa ao fazer esse texto. Foi de fato muito emocionante ter visto, ouvido e ter escrito o que escrevi ao fazer esse relatório. Na verdade, a gente, às vezes, não tem noção do papel de um parlamentar quando faz uma lei e, olha, eu nunca vi a política ser tão agredida como nesse último período que a gente viveu. As pessoas agridem a política e o Parlamento, o papel que a gente cumpre. As vezes a gente não tem noção de como é difícil fazer o que a gente faz. Como é difícil fazer isso seriamente! É muito sério o que a gente faz aqui. E a gente tenta responder objetivamente e emocionalmente à emoção que as pessoas vivem na vida real. As mulheres passam opressão no capitalismo, opressão dessa visão patriarcal de dominação e submissão, algo dramático e, muitas vezes, não respondem por que dependem financeiramente e emocionalmente. As mulheres, 100% são de uma total baixa autoestima. Isso foi 100% do que eu vi. Ao não denunciar, as mulheres não se amam, elas só passam a denunciar quando percebem que precisam gostar delas ou quando aparece um amor maior. Eu vi muitas mulheres denunciando quando tiveram filho e passaram amar mais este filho e passaram a ter capacidade de fazer a denúncia.

As instituições não respondiam e não respondem até hoje. Apesar da lei, a gente, hoje ainda vive uma realidade absurdamente dramática e violenta com o feminicídio. As mulheres negras particularmente ainda vivem o aumento da violência e a gente vai precisar responder por isso. O apelo que eu faço é que as pessoas leiam o inteiro teor da lei.

Eu sou muito feliz de ter assinado o texto que está em vigor, porque a senadora Lucia Vânia pegou a lei e defendeu o texto que foi construído por muitas mãos. As mãos dessas mulheres que aqui estão, de outros advogados e advogadas que ajudaram. A gente coletava nas audiências públicas as demandas, cruzava isso com o Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e Adolescente, Constituição, Código Civil e Código Penal. Eu dizia que eu ia fazer prova para a OAB depois que a gente construísse esse texto, porque ele foi considerado inteiramente constitucional. A ONU reconhece essa lei como umas das três melhores leis do mundo. Hoje é conhecida porque as pessoas sabem que ela existe, mas nem as mulheres e acho que nem todas as parlamentares leram ela inteira. É preciso conhecer o inteiro teor dessa lei, que é muito mais ampla e abrangente do que “bateu, tem que ser punido”. Não é isso, a lei dá ampliação aos conceitos de violência, trabalha inclusive a imagem da mulher na comunicação, trabalha pelo direito penal mínimo. É uma lei que impede a pena pecuniária, uma lei que trabalha intensamente, inclusive a capacitação das pessoas que lidam com a violência. A lei trabalha a criança e o jovem no lar violento. Ela garantiu a estabilidade da mulher na CLT, esse foi o último ponto que a gente conseguiu não vetar. Ela trabalha a prioridade da servidora pública, é uma lei que protege a empregada doméstica. Ela trabalhou a pena alternativa para o homem, a obrigatoriedade de frequentar curso de mudança dos valores de gênero na sua cabeça. Então o apelo que a gente faz aqui é garantir a leitura ampla e o cumpra-se.

Eu fico um pouco angustiada quando muitas vezes neste Parlamento tentam mudar a lei e redundam em propostas que propõem coisas que já estão dentro dela. Todo dia tem uma proposta que alguém quer protagonizar e quer mudar o código penal quando muitas vezes não é necessário. A gente precisa fazer um grande circuito de luta para o cumprimento da lei. Tive a preocupação quando entrou Michel Temer, porque acabou o Ministério da Mulher, cortou 120 milhões do programa, fechou serviços no Brasil inteiro. É o cenário que vamos enfrentar agora onde o ministério não volta e se torna uma pasta apêndice, uma pasta de direitos humanos com a nomeação de uma mulher que acha que mulher nasceu para ser mãe, que não tem que ir para o mercado de trabalho. São preocupações que a gente precisa ter e fazer muita luta, com tenacidade, sem depressão. Gente com muita esperança, com nossa capacidade, porque as mulheres de fato

serão as protagonistas das mudanças neste país. Cada vez mais a gente se organiza, cada vez mais a gente toma consciência e vai precisar lutar. Vamos virar esse jogo. Então qual é o apelo que eu faço ao registrar aqui essa vitória que foi a Lei Maria da Penha, que não responde a tudo, mas responde como um grande instrumento nas mãos das mulheres da sociedade? Que a gente faça o “cumpra-se”. Precisamos cumprir a lei, avançar para além dela, fazer esse instrumento acontecer com orçamento e consciência. Fazer com que os serviços sejam implantados e defendam a vida das mulheres. Já salvamos muitas vidas com a lei e vamos precisar avançar para que isso aconteça mais.

Deixo aqui esse registro de uma ação parlamentar que foi obra de muitas mãos. Eu fui relatora, mas foi obra de muitas mãos a existência dessa lei, de muitas parlamentares, muitas mulheres operadoras do direito, muitas pessoas da sociedade civil que construiu junto. Foi uma obra coletiva, um grande aprendizado para mim como mulher, como parlamentar, como cidadã. Foi um grande aprendizado e eu disse que se eu tivesse feito só isso, já teria cumprido, já teria valido a pena está aqui. Mas eu acho que a gente precisa avançar. A Senadora Lúcia Vânia cumpriu um grande papel aqui no Senado Federal. Nós precisamos defender a vida das mulheres, e das mulheres negras em particular, que precisam ser salvas em um país onde elas sofrem tripla

pressão: de classe, gênero e de raça. Sucesso a vocês, parabéns! Vou precisar me retirar porque tem essa lei da Zuzu Angel, mas eu espero sinceramente, que a gente consiga atravessar o período tenebroso e difícil, com muita unidade, amplitude, capacidade de luta e de esperança. Obrigada, gente, um abraço a todos.



**A Senadora Lúcia Vânia (PSB/GO) – Agradeço e parabenizo a Deputada Jandira Feghali e passo a palavra para a Deputada Jô**

Moraes que também vai precisar sair para uma votação, mas antes eu gostaria de passar a Presidência para a Senadora Vanessa.

**A Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B/AM)** – Antes de a nossa querida Deputada Jô falar, eu quero, Senadora Lúcia Vânia, pedir desculpas pelo atraso. Na realidade eu cheguei muito cedo aqui, mas outro compromisso tive que atender, mas aqui estamos de volta. Cumprimento a Deputada Jandira Feghali, que foi a relatora do projeto lei Maria da Penha na Câmara dos Deputados assim como a nossa querida Senadora Lúcia Vânia o foi aqui no Senado Federal. A Deputada Jô também cumpriu uma importante tarefa, que foi a Presidência da CPMI da violência contra as mulheres. Foi exatamente a partir da instalação e resultados da CPI que a gente teve um avanço significativo na atualização da lei. Nós temos muito orgulho da Lei Maria da Penha, mas, ao lado desse orgulho, transita um sentimento da necessidade de tornar a lei, do ponto de vista prático, efetiva, e fazer com que ela atenda às necessidades da sociedade e das mulheres principalmente. Então a bancada feminina aqui tem sido bastante eficiente e lutadora, mas em especial eu quero destacar dentre a bancada essas três parlamentares: Jandira, Lúcia Vânia e deputada Jô Moraes, pela função que cumpriram. Parabéns a todas as deputadas e as servidoras da Câmara e do Senado que inseriram esse seminário tão importante dentro da campanha dos 16 dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres.

**A Deputada Jô Moraes (PC do B/MG)** – Bom dia, gente, o sentimento que nos toca nesse momento é um sentimento atemporal, encontrar a Silvia Pimentel que lançou ontem um importante livro que trata deste tema, mas eu queria também recomendar a vocês um artigo que ela escreveu sobre as eleições de 1982, uma reflexão sobre o ponto de vista do empoderamento das mulheres. A senadora Lúcia Vânia, que enfrenta as dificuldades de uma gripe, dores no corpo, estado febril e está partilhando dessa abertura. Se a gente pudesse seria o seu analgésico, o seu anti-inflamatório. A senadora Vanessa, que vocês acompanham no desafio da Procuradoria da Mulher vem conquistando *status* para uma ação institucional no Senado, que existe em poucos países. Estendo também nossas referências a Jandira Feghali. Neste momento, neste sentimento, aponto para vocês quatro aspectos.

Como surge a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito? Ela surge de uma angústia do movimento de mulheres e do movimento feminista, que sentiam certa impotência diante dos limites que o Estado e seus órgãos apresentavam para efetivar a Lei Maria da Penha. Numa construção colegiada, tivemos papel muito importante, da nossa querida e sempre ministra Eleonora Menicucci, a parceria das ONGs, da Senadora Ana Rita, nossa relatora, e na construção da equipe, faço questão de registrar a nossa querida Carmen que está

aqui e foi fundamental para que a gente conseguisse chegar a um resultado de mil páginas, 16 estados visitados, recomendações para todos eles, propostas que se efetivaram e materializaram na construção desta Comissão.

Esta Comissão foi uma recomendação do relatório da CPMI da Violência Contra a Mulher, esse primeiro registro tem importância para resgatar que nós temos na nossa luta um processo cíclico, com vitórias e momentos importantes sob a presidência da Dilma Rousseff. Criamos programas do plano de enfrentamento à violência contra a mulher, demos protagonismo à própria ação que instaurou uma série de iniciativas em parceria com demais órgãos do Ministério Público, do CNJ que foi parceiro na construção da Defensoria Pública, isso foi uma construção colegiada. O momento mais rico foi quando o Estado a partir da Secretaria da Mulher do Congresso Nacional se debruçou para analisar, criticar e verificar que tipos de limitações estavam existindo naquele momento.

O segundo aspecto que eu acho que é muito importante foi o foco da CPMI, que era exatamente como estava se dando a implementação dos instrumentos que ela própria criou. Foi fundamental a dinâmica que o Estado deveria ter com a avaliação prática, crítica e autocrítica dos seus próprios instrumentos. Houve estados em que nós fomos recebidas por governadores (poucos), teve estado em que ninguém nos recebeu. Destaque lamentável, na ocasião, para o estado do Rio de Janeiro. Houve no processo da construção da CPMI além da avaliação crítica dos órgãos com o poder de um instrumento que poderia interferir, uma intensa participação do movimento de mulheres em todos os estados e debates, muitas vezes com plenárias amplas. Digo isso porque nós temos que voltar a esse foco. Como estão os instrumentos do estado?

O terceiro aspecto: as recomendações foram muito importantes e eu queria lembrar para que vocês de todos os estados, revisitassem as recomendações que a CPMI estabeleceu e verificar o estágio de implementação. O Senado cumpriu o seu papel, aprovou todos os projetos apresentados. A Câmara dos Deputados não! E sabem o que está impactando? Aprovamos o feminicídio tendo que mudar o termo gênero. Tivemos que mudar o termo, pois não podia constar na lei o termo gênero. Aprovamos também colocar recomendações nos princípios do SUS, mas uma que é fundamental está parada: o fundo nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher. E está parada porque a bancada fundamentalista quer que incorpore a exclusão do uso do recurso para interrupção da gravidez, algo já previsto no Código Penal. Então tem uma emenda que eles querem botar de qualquer forma para inviabilizar qualquer tipo de aplicação dos recursos nessa questão.

O Senado avançou, mas a Câmara dos Deputados eu diria que retroagiu em não aprovar as recomendações feitas na CPMI, e por introduzir na sua agenda um conjunto de projetos de lei que tem como foco impedir qualquer avanço nos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Vimos aqui o que ocorreu na

PEC que previa a licença maternidade e que eles introduziram uma cláusula que impedia a interrupção legal. Por último eu fico muito feliz e vocês estão vendo aqui: a gente olha assim nem dá para a gente citar, Carmen, eu só citei você porque tem a CPMI. Aqui tem uma presença muito grande de militantes do movimento feminista e que estão engajadas permanentemente. Na CPMI, uma das questões que a gente também detectou, é que a Lei conseguiu avançar nos mecanismos de punição, mas a prevenção



da violência continua sendo frágil em relação à política pública. Nós sabemos perfeitamente que, se não enfrentarmos essa construção cultural da mulher como objeto, como uma pessoa incapaz, como pecadora, não conseguiremos avançar. O debate da política de prevenção era algo que precisávamos ter como prioridade. Mas o que ocorre?

Na campanha eleitoral ocorreu a absoluta desconstrução da mulher como cidadã, com uma pessoa digna e como alguém que é trabalhadora, que tem capacidade intelectual, um número cada vez maior de doutoras acadêmicas e a recolocação da mulher no recôndito do lar. Então o discurso que se fez contra a Manuela Dávila de forma acintosa e desrespeitosa é inadmissível. Uma campanha foi feita não pelas suas ideias de progresso e desenvolvimento, de um país libertário, mas pelo fato dela ser uma mulher emancipada, mãe que levava sua filha para participar da sua vida. Cobram-nos porque você não cuida das filhas, ela era cobrada porque estava com a sua filha acompanhando esse processo. O que se fez contra a Manuela, se fez contra



todas nós. Temos que nos sentir absolutamente indignadas, e em algum momento da história desse país recompor o significado que a sua candidatura teve para todos nós.

Estamos em momento em que as mulheres vão enfrentar o 8 de março sendo recolocado o seu papel enquanto mulher capaz e que deve cada vez mais ocupar as posições de poder. O nível de rebaixamento dessa campanha deve nos indignar, chegaram a dizer que o ELE NÃO levou a derrotas por causa das mulheres de esquerda. Temos que estar preparadas para recuperar o papel que a mulher tem em nossa sociedade, como já alcançado no final do século 20, no início do século 21 e sobretudo em meados do século passado, quando as feministas desse país puderam levantar a sua voz e tiveram a ousadia de dizer: nós somos, seremos e continuaremos sendo o ser e a espécie humana que reproduz e produz em igualdade de condições. Por isso eu fico muito feliz de estar partilhando desta mesa. Vou ficar aqui até me chamarem para votar, porque sou da Comissão de Relações Exteriores e tem um projeto de que eu sou relatora, mas ficarei aqui porque eu quero ver esta mulher maravilhosa resistente, que é a Sílvia Pimentel. Obrigada.

**A Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B/AM)** – Cumprimento a Deputada Jô Moraes e digo à deputada, que não foi candidata à reeleição e foi candidata a vice-governadora do seu estado, que o Parlamento brasileiro estará ansioso pela sua volta. Quatro anos passam rápido. Tenho certeza de que em breve estará de volta aqui para reforçar essa bancada feminina de que nós temos muito orgulho.

Senadora Vânia, fizemos uma atividade de senadoras na semana passada, foi umas das reuniões mais bonitas de que eu participei nos últimos tempos aqui no Senado Federal, ver o carinho que nós temos entre nós mesmas. E, a despeito das diferenças ideológicas e políticas que temos e que em um determinado momento nos colocou em posições extremadas, mas, nesta questão de gênero, a gente consegue manter a bancada unida, então é muito importante que cada vez tenhamos mais mulheres. (Jô Moraes: eu vou estar nas ruas atrás de vocês, nós estaremos Deputada Jô.)

Então eu passo a palavra, se me permite a Dra. Sílvia, pedindo desculpas já que de início me referi apenas as parlamentares pelo papel que elas cumprem aqui, mas é um prazer para a gente, uma alegria muito grande e uma honra tê-la compondo essa mesa conosco.



Senadora  
Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Senadora Lúcia Vânia  
Relatoira da Lei Maria da Penha no Senado Federal

Senadora Vanessa Sétima  
Relatoira da Lei Maria da Penha no Senado Federal

Deputada  
Presidente do Conselho Nacional de Justiça



**12 anos**  
**da Lei Maria**  
**da Penha:**  
uma conquista  
**da luta**  
das mulheres.

.....

30 Anos de Constituição

12 Anos da Lei Maria Da Penha



**Silvia Pimentel**

*Integrante do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW/ONU 2005 - 2006), Professora Doutora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), cofundadora do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM), Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade", integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## 30 ANOS DE CONSTITUIÇÃO 12 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA

Agradeço às senadoras e deputadas da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher, em especial a Relatora, Deputada Luizianne Lins, pelo convite e oportunidade de estar aqui enquanto integrante do Consórcio Feminista “Lei Maria da Penha”. Felicito que isso esteja ocorrendo ainda em 2018, quando estamos comemorando os 30 anos da Constituição Federal de 1988, momento em que várias de nós mulheres estivemos presentes e alcançamos conquistas significativas.

A participação expressiva de homens neste evento é muito bem-vinda. A transformação de uma sociedade patriarcal e machista em uma sociedade democrática, igualitária e justa só poderá ocorrer quando não apenas nós mulheres mas a outra metade da sociedade também estiver consciente da violência contra a mulher, que é estrutural e estruturante. Façamos um esforço nós mulheres e homens no sentido de termos cada vez mais parceiros e aliados. Nós feministas temos puxado essa luta, queremos a transformação do mundo e somos praticamente 55% da população, mas se vocês não aderirem vamos patinar ainda um pouco para alcançar a igualdade de oportunidades, direitos e respeito entre homens e mulheres.

Com afago passo meu carinho e admiração a todas aqui e faço o meu início. Vejo muito importante esse momento de hoje porque estamos com o desafio, talvez maior que todos já existentes na luta dos direitos da mulher, uma vez que presenciamos a sinalização de alguns retrocessos gravíssimos nos direitos que nós estamos buscando e conquistando há décadas. Vamos destacar a nossa Constituição e a Lei Maria da Penha.

Quero compartilhar alguns fatos da história do Consórcio Feminista, criado para elaborar uma proposta de lei contra a violência doméstica e familiar contra as mulheres. De fato, nossa proposta foi a base do projeto de lei que posteriormente foi aprovado sob o nº 11.340/2006. Pretendo também referir-me ao processo constituinte de 1986 a 1988, pois este se relaciona diretamente com a Lei Maria da Penha.

Vale também refletir sobre a temática de gênero e o uso da terminologia violência de gênero contra as mulheres, presente na Lei Maria da Penha.

A Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, CEDAW, de 1979, a Recomendação Geral 19 de seu Comitê, de 1992 (posteriormente atualizada pela Recomendação 35), a Convenção

Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, de 1994, e a Constituição Federal de 1988 representam não só o fundamento jurídico, mas também fonte de inspiração para elaboração da proposta.

Valendo-me da experiência de doze anos como integrante do Comitê CEDAW, Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher, vou ressaltar a importância da Recomendação Geral 35 sobre a violência de gênero contra as mulheres, atualizando a Recomendação Geral 19, de 1992. A RG 35, no parágrafo nono e no décimo, estabelece: 9. O conceito de violência contra as mulheres presente na Recomendação Geral 19 [de 1922] e em outros instrumentos e documentos internacionais tem enfatizado que essa violência é baseada no gênero. Nesse sentido, esse documento utiliza a expressão "violência de gênero contra as mulheres" como um termo mais preciso, que torna explícitas as causas que se baseiam no gênero e os impactos da violência. Essa expressão fortalece ainda mais a compreensão dessa violência como um problema social – em vez de individual – que exige respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes. 10. O Comitê considera que a violência de gênero contra as mulheres é um dos meios sociais, políticos e econômicos fundamentais pelos quais a posição de subordinada das mulheres em relação aos homens e seus papéis estereotipados são perpetuados.<sup>1</sup>

Vale desenvolver um pouco mais a respeito do conceito de gênero, hoje especialmente polêmico, nessa atual conjuntura política. A expressão gênero, em sua perspectiva gramatical, significa classe ou categoria e se divide em outras classes, categorias ou espécies que apresentam caracteres comuns convencionalmente estabelecidos. Para nós feministas o conceito de gênero concerne especificamente a categoria de pessoas e representa conceito histórico e dinâmico com vários conteúdos de significado. É tema fulcral dos debates do movimento e teorias feministas, inclusive indo além com a desconstrução de estereótipos e a afirmação de novos comportamentos e novas identidades.

Gênero como conceito filosófico e científico é estudado sob inúmeros enfoques. Considerando a pluralidade dos conceitos de gênero, é evidente sua evolução em uma perspectiva histórica, impactando as relações sociais e o aparato jurídico particularmente conservador. Há indivíduos, grupos e instituições que atuam, de forma articulada em esferas internacional, regional e nacional, com base meramente em dogmas e, sob o manto da expressão que eles designam “ideologia de gênero”, distorcem e desqualificam avanços conceituais e teóricos. E isso com graves consequências para o reconhecimento e a realização dos direitos humanos de quem não se enquadra nas suas crenças e padrões excludentes.

---

1 Recomendação Geral 35 do Comitê CEDAW.

Há um livro recentemente publicado sobre o tema ideologia de gênero, coordenado por um dos maiores constitucionalistas brasileiros, que possui afirmações tão equivocadas que chegam ao seguinte disparate: “gênero é coisa do capeta”. Isso é lamentável, pois o conceito de gênero construído por feministas representa um valioso instrumento analítico que tem contribuído para desvelar a discriminação e a violência contra as mulheres.

Em 1949, Simone de Beauvoir, em sua paradigmática obra *O Segundo Sexo*, elaborou análise sobre a condição da mulher, buscando afastar qualquer determinação "natural" e, assim, atribuindo caráter sociocultural às diferenças existenciais entre homens e mulheres. Para ela, ser homem ou mulher não é um destino determinado biologicamente, mas antes uma construção social. Nas palavras da autora: “ninguém nasce mulher, se torna mulher”.

A antropóloga Gayle Rubin desenvolveu a noção teórica da dicotomia entre sexo como elemento biológico e gênero como elemento advindo da construção social. Em sua concepção, concebeu o sistema sexo/gênero como um conjunto de arranjos por meio do qual uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana e na qual essas necessidades sexuais transformadas são satisfeitas.

Joan Scott definiu gênero como elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e a forma primária de dar significado às relações de poder.

No Brasil, é marco histórico a luta organizada das mulheres, a partir de meados de 1970, quando o conceito de gênero referia-se preponderantemente ao aspecto sociocultural do *ser mulher*, captado como algo construído e não exclusivamente biológico. O conceito de gênero foi bastante estratégico para nossa luta de mulheres e conquista de nossos direitos, pois a situação hierarquicamente inferior de subordinação social da mulher pode não mais ser vista como destino e, sim, como algo construído socialmente.

Interessante destacar a preocupação da socióloga Heleieth Saffioti, a partir de um olhar feminista, sobre os limites do conceito de gênero, porquanto poderia afastar o elemento central da desigualdade, o patriarcado.





Projeto de Lei nº 1.111, de 2018  
do Senado Federal  
de autoria da Senadora Yassou Grazziotin  
do Estado de São Paulo

Senado Federal  
Reunião Ordinária de 14 de maio de 2018  
**Silvia Pimentel**  
Representante do Conselho Nacional  
de ONG's Feministas

Senado Federal  
Reunião Ordinária de 14 de maio de 2018  
**Senadora Lúcia Vânia**  
Relatoira da Lei Maria da Penha  
do Senado Federal

Senado Federal  
Reunião Ordinária de 14 de maio de 2018  
**Senadora Yassou Grazziotin**  
Presidenta do Conselho de Senadoras

## CARTA DA MULHER BRASILEIRA AOS CONSTITUINTES

*Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher.*

Com este lema, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, coordenado por Jacqueline Pitanguy, lançou a Campanha MULHER E CONSTITUINTE. Inspiradas por essa convicção, milhares de mulheres brasileiras reuniram-se durante meses, estudaram, debateram e formularam suas reivindicações.<sup>2</sup>

Os resultados de todos esses debates chegaram a Brasília pelas mãos de mais de mil mulheres, no dia 26 de agosto de 1986, e serviram de subsídios para a elaboração da Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes, a serem eleitos em outubro daquele mesmo ano. Essa Carta é, no meu entender, a mais ampla e profunda articulação reivindicatória feminina brasileira. Nada igual nem parecido. É marco histórico da práxis política da mulher, grandemente influenciada pela teoria e práxis feministas dos dez anos anteriores.

A mulher urbana e a mulher rural, a mulher dos meios acadêmicos, a semianalfabeta e a analfabeta; a mulher branca, a mulher negra, a mulher indígena; a mulher jovem; a mulher madura e a mulher idosa; a mulher trabalhadora e a mulher doméstica (“patroa” ou “empregada”); a mulher casada, a mulher companheira, a mulher mãe solteira, a mulher bem-assalariada e a mulher explorada e despossuída, estão todas representadas nesse conjunto de propostas. E a mulher não se limitou às suas especificidades. Inseriu sua luta no contexto mais amplo das questões gerais que interessam a toda sociedade.

Não valem, a meu juízo, críticas no sentido de que muito do que foi apresentado não cabia em uma Constituição. O que importava era a mulher expressar, com clareza e firmeza, suas reivindicações. Todas foram úteis, ou para informar diretamente o texto constitucional, ou para inspirar legislação complementar e ordinária posterior.

<sup>2</sup> Ibidem, p.72-73, inspirando-me e valendo-me, mais uma vez, do texto escrito à época.

Destaco que, nessa Carta muito bela, a tradicional dicotomia público-privada é superada e o tema da não discriminação por motivo de orientação sexual é incorporado expressamente.

Nós, mulheres, estamos conscientes de que esse país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres, quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, parlques, oficinas, fábricas, escritórios, assembleias e palácios. (Sem grifo no original)

Significativas foram certas manifestações contrárias às propostas do movimento de mulheres que revelavam “a má-vontade”, por parte de alguns constituintes e profissionais da área do direito, em relação à nossa luta pela igualdade de direitos de homens e mulheres.

Vale destacar a crítica que se referia a “uma insistência descabida do movimento”, ao pleitear que se incluísse no artigo 226 do projeto da Constituição de 1988, sob a proteção à família, *preceito sobre a igualdade de homens e mulheres no casamento*, pois no artigo 5º, em seu inciso I, a igualdade em direitos e obrigações já estaria assegurada.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;<sup>3</sup>

De fato, insistimos, não sem boas razões, que o artigo 226, ao estabelecer, em seu *caput*, “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, também inscrevesse em seu §5º “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> BRASIL Constituição (1988). *Constituição da República Federal do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>4</sup> Idem. Cf. § 5º do artigo 226.

Nossas “boas razões” justificavam-se devido ao fato de já sabermos, e muito bem, ser o *locus* da família o espaço privilegiado de discriminação, desigualdade e violência, próprio de uma sociedade patriarcal e machista.

O artigo 226, § 8º, é aquele que serve explícita e especificamente de base para Lei 11.340/2006, sobre violência doméstica e familiar contra a mulher: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.”

E é sobre esse parágrafo que vou compartilhar com vocês fato surreal que ocorreu às vésperas da aprovação da nova Constituição. O jornal *Folha de S. Paulo*, no dia 2 de junho de 1988, publicou artigo do então senador constituinte Roberto Campos intitulado “Elas gostam de apanhar”, precedido de uma ilustração colorida, bem grande e “apelativa” de imagem de mulher espancada e de olho roxo.

Foi ridicularizado, no texto aludido, preceito a ser aprovado pelos constituintes estabelecendo “o dever do Estado de assegurar assistência à família na pessoa dos membros que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Esta formulação foi fruto de proposta do movimento organizado de mulheres e por um motivo bastante simples. A realidade demonstrava que os preceitos do Código Penal, de 1940, eram ineficazes quanto a esse tipo de violência, pois ela é específica, *sui generis*. Sustentada pela ideologia patriarcal machista, a violência doméstica é, o mais das vezes, invisível. Importava-nos, portanto, desnudá-la, pois sua visibilização era compreendida por nós como uma das condições para que fosse superada. Alçá-la a tema constitucional teria dupla função, política e jurídica. Assim, ela adquiriria o status de problema nacional a exigir, por sua vez, providências políticas e jurídicas.

A frase final do execrável artigo do senador constituinte representou manifestação extrema da ideologia patriarcal machista brasileira. Nela, o autor afirmava que seria uma violação dos direitos humanos intervir nos conflitos do lar, apoiando-se na tão famosa quanto anacrônica “verdade axiomática” de Nelson Rodrigues: “Toda mulher gosta de apanhar”. Essa provocação não passou de uma notável reação conservadora malsucedida aos avanços da Constituinte. Vale ressaltar mais uma vez que o preceito constitucional contido no § 8º do artigo 226 da Constituição de 88, sobre o dever do Estado de coibir a violência no âmbito familiar e doméstico, veio a ser fundamento da Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, conjuntamente com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, da ONU, 1979 (Convenção CEDAW), e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, da OEA, 1994 (Convenção de Belém do Pará).

Assim como, cabe também lembrar, foram cruciais os termos de igualdade constitucionalmente estabelecidos nos já aludidos artigo 5º, I, e artigo 226, § 5º, somados também às Convenções CEDAW e Belém do Pará – em fortalecimento e fundamento de antiga e árdua luta jurídico-política do movimento de

mulheres – para lograr, por exemplo, a eliminação de diversos dispositivos anacrônicos e discriminatórios do Código Civil de 1916 em relação às mulheres, o que só se operou com a entrada em vigência do novo Código Civil no ano de 2003.

E, se nesses 30 anos, é certo, conquistamos avanços importantes, especialmente no que diz respeito à legislação, às leis formais, é certo também que há muito por caminhar no plano material da efetivação dos direitos, e mesmo ainda no plano formal, em termos de não discriminação e igualdade na normativa nacional. Para nós, mulheres e militantes do feminismo, urge ainda conseguir impactar o Congresso brasileiro sobre nossos direitos reprodutivos, no sentido da nossa liberdade de decidir quando, como e se queremos manter uma gravidez ou não.

É preciso também reconhecer que, em termos de jurisprudência, ainda não nos encontramos em conformidade com a nossa conquista de há 30 anos. Trinta anos é bastante, mas ainda não foi o bastante para que os operadores de Direito efetivamente captem o espírito da Constituição, e a própria lei, o que está escrito, suas letras, a linguagem, em termos de igualdade efetiva de direitos entre homens e mulheres como uma obrigação de todos aqueles – funcionários, órgãos e poderes constituídos – que servem ao Estado brasileiro, incluídos Poder Judiciário, Ministério Público, delegacias de polícia, entre outros.

Ao completarmos 30 anos de Constituição, importa termos ciência de que ela ainda não é implementada como deveria. E que há também esforços por parte de certos setores em se retroceder valores já consagrados. Vale dizer, estão em risco retrocessos de direitos e garantias já conquistados na nossa Constituição. Portanto, não é período de acomodação.

## Referências Bibliográficas

BRASIL Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

PIMENTEL, Sílvia. *A Mulher e a Constituinte: uma contribuição ao debate*. 2ª edição. São Paulo: Cortez Editora e EDUC, 1987.

PIMENTEL, Sílvia. PEREIRA, Beatriz. MELO, Monica de. *Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade*. Editora Lumen Juris Direito. 2017.

**A Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B/AM) –**

Dra Silvia, a mesa procurou lhe dar a maior liberdade para essa apresentação que é muito importante para todas nós, gostaríamos de ouvi-la mais, entretanto, temos uma limitação porque o seminário tem ainda três mesas, além dessa. Essa é a nossa única limitação. Antes de passar a palavra para a senadora Lúcia Vânia, eu quero registrar a presença de Ana Venegas, Embaixadora da República de El Salvador; muito obrigada pela presença, Augusta Brito, Deputada Estadual do Ceará; muito obrigada pela presença, Kátia Carvalho, Vereadora do Município de Jataí do Estado do Goiás, Íris Gadelha, Prefeita de Alto Santo no Estado do Ceará, Kíria Silvia Orlandi, Delegada de Diamantina de Minas Gerais; obrigada pela presença, Márcia Carvalho, jornalista da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Na sequência vamos registrando outras importantes presenças, aliás, aqui todas as presenças são muito importantes para nós. Passo a palavra para a senadora Lúcia Vânia e aviso que irei me ausentar um pouco, mas retorno.



**A Senadora Lúcia Vânia (PSB/GO) –** Bom dia a todas e a todos aqui presentes. Primeiro eu gostaria de cumprimentar a Silvia pela exposição que fez para todos nós, e o entusiasmo e comprometimento sem dúvida são estímulos para essa nova geração que vai enfrentar uma situação bem melhor do que a nossa geração enfrentou.

Silvia colocou três pontos aqui que eu considero muito importantes na evolução da conquista de espaço: o primeiro deles é a Constituinte de 1988, eu tenho orgulho e o prazer de dizer que fui constituinte. Fui uma

das 26 mulheres que fez parte da Assembleia Nacional Constituinte. O segundo ponto que ela coloca é a questão da CPI da violência contra a mulher, a Jô já colocou isso aqui muito bem. E o terceiro seria a Lei Maria da Penha, esses três itens são fundamentais. E eu considero a Constituinte de 1988 o marco nas conquistas que nós tivemos, porque é pela Constituição de 88 que nós conseguimos formatar leis que nos possibilitam grandes avanços. Vou relatar minha impressão na Constituinte das 26 mulheres que faziam parte daquele colegiado. Nós chegamos aqui, sob a curiosidade da imprensa nacional, porque foi a primeira vez que o Congresso Nacional abrigava e acolhia 26 mulheres. Aquele ambiente da Constituinte era um ambiente de muita euforia, de muita alegria porque o país saía da ditadura e começava a discutir o seu destino. O Congresso Nacional, naquela ocasião, era palco de todas as demandas da sociedade e aqui as 26 mulheres tinham naturalmente posições divergentes, eram ideologicamente distintas, mas eram mulheres que vinham com muito entusiasmo participar da vida nacional. A imprensa logo nos apelidou de “lobby do batom”, procurava entre nós uma musa porque não queria saber o que a gente pensava, o que era, o que viemos fazer aqui, mas achavam que nós teríamos que ser rotuladas dessa forma. E nesse meio tempo, embora nosso poder de articulação fosse relativamente pequeno pela inexperiência, nós tivemos um trabalho muito importante: trazer as feministas que elaboraram a Carta da Mulher Brasileira para o Congresso Nacional. Essa carta continha itens importantes dessas conquistas que nós buscávamos.

Fui membro da Comissão de Direitos do Homem e da Mulher e ali tínhamos a presença de dois parceiros que foram muito importantes nas nossas conquistas: Roberto Freire e José Genoíno. Eles, naturalmente com muito mais experiência parlamentar, puderam apontar rumos para que a gente pudesse aplicar aquelas demandas traduzidas na Carta da Mulher Brasileira. Dali saíram as grandes conquistas, também entendi e a Silvia colocou isso aqui muito bem, que na luta da mulher é fundamental ter a cumplicidade masculina. Eu tenho falado muito aqui com a Vanessa, não podemos fazer desse trabalho apenas “falar de mulher para mulher”. E nós pudemos ver isso aqui no Senado da República, temos parceiros muito importantes que nos possibilitaram avançar, e, se nós ficarmos falando só para nós mesmas, a gente não vai chegar às conquistas que queremos. Precisamos atrair o universo masculino para que eles também absorvam as necessidades dessas conquistas.

Diferentemente da Câmara, que tem uma bancada fundamentalista muito mais presente, aqui temos dois ou três parlamentares mais arredios a essas conquistas, mas de maneira geral nós temos a maioria dos senadores, talvez pela experiência, pela vivência, são nossos companheiros, nossos cúmplices nessas conquistas. Daí por que nós podemos avançar bastante na legislação constitucional e na busca desses direitos. Portanto, eu gostaria de dizer que esse exercício é fundamental, e a gente não falar para nós mesmas nem

para o público que já é nosso e já entende o que nós queremos, mas trazer a cumplicidade masculina para essas conquistas.

Fui relatora da Lei Maria da Penha, tenho 30 anos de vida pública, três mandatos de deputada federal, fui secretária nacional de assistência social no governo de Fernando Henrique, responsável pela implantação da LOAS, criação da Lei Nacional do Idoso, enfim, de uma série de leis importantes na área social. No Senado, quando nós chegamos para o primeiro mandato, fui escolhida como presidente da Comissão de Assuntos Sociais. No Senado, a Comissão de Assuntos Econômicos tem uma força muito grande e absorve quase que inteiramente todas as discussões, a economia, a macroeconomia, a microeconomia, absorve muito dos parlamentares. A Comissão de Assuntos Sociais é mais recente e não tinha aquele poder que tem a Comissão de Assuntos Econômicos. Fui a primeira presidente e ali pude já começar esse trabalho buscando parcerias e a presença masculina para discutir os temas sociais. Com isso conseguimos também fortalecer essas conquistas femininas, não só a questão dos direitos, mas também questões específicas na área de saúde, educação e assistência.

Em relação à Lei Maria da Penha, quando ela aqui chegou, como eu disse, não havia tradição e cultura voltada para essas discussões, então nosso trabalho foi de convencimento de todos os senadores no sentido de que essa Lei, que veio da Câmara (como disse Silvia), não é uma Lei escrita por uma pessoa, mas amplamente discutida. A sociedade civil teve papel fundamental na elaboração, essa discussão durou uma porção de anos, não poderia ser alterada aqui. O Senado tem o papel da casa revisora e, muitas vezes, por não ter essa cultura na área de direitos e na área social de maneira geral, a tendência é ver a coisa muito mecanicamente, dentro da Constituição, da juridicidade e da legalidade. E o nosso trabalho aqui foi no sentido de ir a senador por senador e convencê-los de que nós não poderíamos mudar a Lei, teríamos que discutir para que todos os senadores pudessem entendê-la bem. Fizemos esse trabalho com sucesso, conseguimos aprovar por unanimidade. Tivemos apenas uma alteração que foi de redação, portanto ela não voltou para a Câmara e aqui nós consolidamos toda essa discussão, fruto, como foi colocado aqui pela Silvia, da sociedade civil, dos movimentos de mulheres, mas posteriormente elaborado dentro da técnica legislativa e da competência de buscar o contraditório que foi estabelecido pela Jandira Feghali. E nós conseguimos então demonstrar no Senado a importância de sancionar a Lei como ela veio. Conseguimos isso, foi aprovada por unanimidade e hoje ela está aqui.

A Jandira colocou aqui um fato que muitas vezes nos preocupa, que é alteração da Lei, e que é às vezes pouco refletido. É claro que uma casa política tem sempre ações políticas, às vezes a pessoa quer modificar para ter uma digital na lei e isso a gente tem tido muita preocupação. Fizemos algumas alterações importan-



tes e que foram detectadas na operação da Lei. Acredito que hoje é uma Lei, como foi colocada aqui, a terceira mais importante do mundo em relação à violência contra a mulher, é uma lei completa. Uma Lei que procura solucionar todos os problemas que envolvem a violência doméstica, mas tem na sua aplicação alguns gargalos que fomos consertando devagarinho. E esses gargalos dizem respeito principalmente à dificuldade na operação. Eu não vou detalhar essas modificações porque no seminário naturalmente isso vai ser evidenciado.

Entre algumas modificações, apertamos um pouquinho mais a questão do estupro, principalmente estupro coletivo, tipificamos o crime contra a mulher como feminicídio, o assassinato por questão de gênero. Acho que essa foi a grande conquista, porque conseguimos com isso demonstrar para a sociedade o horror que é essa violência contra a mulher. Até então esses crimes estavam embutidos nos crimes de maneira geral e não era evidenciado pela sociedade. À medida que se tipificou como feminicídio estampou-se a grande violência com que nosso país convive. Considero essa tipificação como uma das coisas mais importantes que nós fizemos após a Lei.

No mais, quero aqui dizer da minha alegria de participar desse debate, dizer da importância desse seminário que vai discutir e ver que alterações são feitas. Nós temos uma luta muito grande na Comissão de

Orçamento porque a maioria dos municípios não dispõe de organismos próprios para dar o atendimento que precisa. Temos um descaso dos governos em relação a essa política. Os recursos são extremamente escassos e isso faz com que a operação, a cobertura, a proteção à mulher ainda seja incipiente. Talvez seja em relação a isso que nós ainda não conseguimos avançar.

“Apesar da Lei, a violência continua do mesmo jeito”, eu não sou daquelas




que entende dessa forma. A Lei possibilitou que a sociedade pudesse ver o volume e o horror que é a violência doméstica no nosso país e principalmente em relação à mulher. Nós quebramos aquele antigo ditado popular: “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. A Lei Maria da Penha veio realmente botar a colher e dizer que não é possível aceitar uma violência tamanha contra a mulher. Fere de morte os direitos humanos, aqui também colocados pela Silvia.

Deixo com vocês o meu abraço e desejo sucesso nesse debate. Tenho certeza que cada uma será uma grande parceira nos seus estados para que a gente possa fazer com que essa Lei seja ampliada da melhor maneira possível em todo nosso país e que, em curto prazo, tenhamos a oportunidade de nos reunirmos aqui novamente, em seminário, para fazer um balanço positivo dessa ação. Tenho certeza que será decodificada pelo Brasil inteiro. Muito obrigada a todos e um bom seminário.

**A Deputada Jô Moraes (PC do B/MG)** – Parabéns e obrigada, senadora, pelas duas coisas: pela sua capacidade de síntese dessa experiência, pela demonstração da sua incorporação, sobretudo pela sua energia de vencer o estado febril.

Queria registrar que o e-cidadania, um instrumento do Senado para quem quiser participar, é: [www.senado.leg.br/ecidadania](http://www.senado.leg.br/ecidadania). Por meio dele tivemos a contribuição do Pablo Luiz (MG), que disse: “há a necessidade de assegurar que a mulher vítima de agressão seja devidamente atendida pelos órgãos de direitos para que o ciclo de violência possa ser de fato rompido, o que às vezes não ocorre”; Relle Francielly (PE): “o debate sobre o tema é de extrema importância para o conhecimento e também para abrir propostas de melhorias, como o aperfeiçoamento das medidas protetivas”; Deivison Silva (MA): “debate importantíssimo pois serve para conscientizar cada vez mais nossa sociedade no combate à desigualdade de gênero, que infelizmente ainda persiste. Devemos evitar pensamentos retrógrados”.

Agradecemos a participação e vocês podem continuar no e-cidadania contribuindo com essa formulação. Queria mais uma vez dizer que é muito bom, Silvia, ver esse ritmo, essa história, essa resistência, essa coerência, essa vontade de estar sempre inquieta desde muito tempo. Agradeço as exposições de todas, com isso encerramos a mesa de abertura do presente evento e passaremos ao primeiro bloco de debates, que será mediado pela Sra. Renata Teixeira Jardim, mas queria também registrar a presença da Karla Von Betsen, Procuradora do Estado de Goiás, do Coletivo Feministas Mais Respeito. Parabéns! Vamos todos às ruas, aos púlpitos, às redes e a todos os espaços onde a resistência é necessária.



**PARA TER  
JUSTIÇA,  
O OLHAR NÃO  
PODE SER  
PARCIAL**

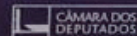
**16 DIAS DE  
ATIVISMO**  
pelo fim da violência contra a mulher

A legislação para proteger mulheres em situação de violência já existe, mas nem sempre é bem aplicada. Quando isso acontece, quem sofre a punição é a vítima.

Se você está sofrendo violência, denuncie.  
Sua ligação também vai ajudar outras mulheres.

**Ligue 0800 612211,  
(61) 3215-8800 ou 180**

Secretaria da  
Mulher



Procuradoria  
Especial da Mulher



SENADO  
FEDERAL





Políticas Públicas e os Instrumentos de  
Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres



**Mediadora Renata Teixeira Jardim**

*Bacharel em Direito e Mestre em Antropologia Social, Coordenadora de Programas da Themis - Gênero, Justiça e Direitos Humanos, integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A mesa Políticas Públicas e os Instrumentos de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres contou com a participação da socióloga e pesquisadora Wânia Pasinato, do coordenador do Observatório da Violência contra a Mulher do Senado Federal, Henrique Marques, da advogada membra do Consórcio de Organizações da Lei Maria da Penha, coordenadora do CEPIA e integrante do Comitê de acompanhamento da Convenção de Belém do Pará, Leila Barsted.

Wânia Pasinato apresentou a experiência de desenvolvimento de uma política pública baseada em diagnóstico local sobre violência contra as mulheres na cidade de Teresina. Henrique Marques seguiu a discussão sobre o uso de dados para aprimoramento das políticas públicas, apresentando as análises realizadas pelo Observatório sobre violência contra as mulheres, reforçando a constatação do desafio da integração dos dados. Leila Barsted fez uma fala de seguimento às discussões da mesa de abertura sobre o histórico de implementação dos direitos humanos das mulheres, argumentando que só é possível construir políticas públicas voltadas para a promoção desses direitos em contextos democráticos onde exista sociedade organizada e participativa.

O conjunto de reflexões trazidas por Wânia, Henrique e Leila foram de grande riqueza para esboçar os caminhos para a implementação da Lei Maria da Penha, por meio da consolidação dos direitos e das políticas públicas. Relembrar o papel dos movimentos feministas e de mulheres na Constituinte de 1988, que, pela primeira vez na história do país, afirmou a igualdade entre homens e mulheres, bem como do histórico de construção e adoção pelo estado brasileiro de documentos internacionais de direitos humanos, coloca em perspectiva os marcos pelos quais as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres devem ser pensadas e elaboradas. Já a discussão sobre a produção de dados nacionais trouxe elementos interessantes para o debate acerca das barreiras e oportunidades para sua implementação em nível nacional.

Por conta do avanço da hora, foi possível ouvir, além dos palestrantes, apenas a Delegada de Diamantina, município de Minas Gerais, que contou sobre a experiência de criação de um sistema de dados,

elaborado em parceria com universidade local, para acesso da Delegacia de Polícia a informações relativas às medidas protetivas deferidas ou revogadas pelo Poder Judiciário. A iniciativa é uma estratégia para garantir maior efetividade das medidas protetivas e agilidade no trabalho prestado pela polícia, já que, com as informações acerca das medidas, é possível que a Delegacia adote ações como registro de crime de desobediência, encaminhe novas medidas protetivas, entre outras ações que garantam a segurança da mulher atendida.

Com os números cada vez mais altos de violência contra as mulheres, a segunda mesa do Seminário Lei Maria da Penha nos apontou que conhecer, pesquisar e levantar dados para implementação de políticas públicas se torna um imperativo para mudança dessa dura realidade vivida pelas mulheres brasileiras. Nos ajuda a pensar em estratégias mais adequadas, fugindo de caminhos que parecem ser óbvios e curtos. Um exemplo dessa realidade são os inúmeros projetos de lei de alteração da Lei Maria da Penha que, ao fazerem uma análise do que *falta* na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, buscam alternativas para supri-la, sem que haja uma visão mais ampla do conjunto das ferramentas já dispostas nas legislações e políticas públicas.

A proposta de concentrar a atenção à violência contra as mulheres nas delegacias de polícia, as quais, em termos de cobertura, contam com maior número de unidades no território nacional em relação aos demais serviços da rede especializada, é um exemplo disso. Tal solução não enfrenta a raiz do problema, que se traduz na falta de diálogo entre os atores da rede de atendimento e da baixa implementação de estrutura do Judiciário para garantir o cumprimento do prazo legal para o deferimento das medidas protetivas. Além disso, reforça a visão hegemônica e reducionista da violência contra as mulheres enquanto um problema de polícia, em contraponto a uma perspectiva da integralidade, a qual prescreve um conjunto de ações e serviços para a garantia da efetiva superação da situação de violência vivenciada pelas mulheres.

Por outro lado, as experiências desenvolvidas em Teresina, Diamantina e junto ao Observatório da Violência contra a Mulher do Senado Federal nos apresentam algumas possibilidades de rompimento dessas barreiras. Nesse sentido, há que se conhecer não somente as limitações, mas também as oportunidades institucionais e políticas de cada instituição e aprender com as estratégias encontradas nos contextos locais onde se dá a construção das redes de atendimento. A capacidade de mobilização e criatividade dos grupos de mulheres e dos agentes envolvidos no enfrentamento à violência contra as mulheres também devem ser melhor estudadas, contribuindo, assim, para o aprimoramento das políticas públicas que visam romper com o *status quo*.

Como Wânia referiu em sua fala final, a aposta de que seria possível um sistema de dados que reunisse as informações de todas as instituições não leva em consideração que as informações são produzidas para finalidades diferentes, com instrumentos diversos e que muitas vezes não respondem ao que se necessita para a construção de políticas públicas. Portanto, a ideia de pensar redes de observatórios locais com metodologias compartilhadas deveria ser pensada como uma estratégia mais adequada para a consolidação de dados para aprimoramento e construção de políticas. Por fim, importa referir o que destacou Wânia, que a recomendação para a produção de dados sobre violência contra as mulheres está presente em documentos internacionais e internos. Desse modo, temos uma lacuna e uma dívida assumida pelo Brasil que precisa ser enfrentada.





**Wânia Pasinato**

*Socióloga, Doutorado em Sociologia (FFLCH/USP), Pós-doutorado (UNICAMP), consultora especializada em políticas públicas, gênero e violência contra as mulheres, integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES DE TERESINA NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES COM BASE EM UM DIAGNÓSTICO ELABORADO COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO

**M**eu objetivo é apresentar, de forma sintética, a experiência de elaboração de um diagnóstico sobre a violência contra as mulheres e sua aplicação no fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência. Trata-se de um trabalho que foi realizado para a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Teresina com o objetivo de aprimorar a atuação da Secretaria na implementação de políticas públicas para mulheres no município. Para essa mesa, os resultados desse trabalho também são utilizados para refletir sobre a implementação da Lei Maria da Penha e seu resgate de uma aplicação restrita ao âmbito da justiça criminal, visando ressaltar os aspectos da prevenção e da reparação dos direitos das mulheres.

### Contextualizando o projeto

Em 2013 foi criada a Coordenadoria Municipal de Políticas para Mulheres em Teresina. Em 2017, após a reeleição do prefeito, essa coordenadoria foi convertida em secretaria municipal. O ato foi uma resposta à demanda encaminhada pelos movimentos de mulheres durante a I Conferência Municipal de Políticas para Mulheres e reconhecimento do trabalho realizado pela coordenadoria na gestão anterior. A importância desse ato se faz notar pelo movimento contrário ao que vinha sendo registrado no governo federal, onde, a partir de 2015, a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) começou a perder força política, traçando um movimento que viria rapidamente a repercutir nacionalmente na fragilização das políticas para mulheres em praticamente todo o país.

Coerente com o processo de reposicionamento do órgão, a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM) recebeu novas atribuições e novas responsabilidades, com redimensionamento da estrutura administrativa e orçamentária e uma ampliação na capacidade da Secretaria para incidir nas políticas municipais.

A atuação da SMPM segue o modelo dos organismos governamentais de políticas para mulheres. Suas atividades se organizam em três eixos: o enfrentamento à violência, a inclusão produtiva e a participação

política. As atividades se concretizam em campanhas, projetos de inclusão, autonomia econômica e ações de prevenção que são desenvolvidas em parceria com outros órgãos e setores, além de programas de atendimento a mulheres em situação de violência. Nesse campo a Secretaria mantém um Centro de Referência de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência – Esperança Garcia, e um serviço em parceria com a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas de Inclusão (SEMCASPI) – o Amor de Tia, que atende mulheres que estejam em situação de violência doméstica e vulnerabilidade social com atendimento extensivo aos filhos(as) com idade de até 3 anos.

No desenvolvimento do trabalho, a equipe da SMPM foi se dando conta que trabalhavam muito, desenvolviam muitos projetos, implementavam, mas não tinham capacidade para acompanhar o próprio trabalho, de monitorar as políticas em desenvolvimento e, quando chegada a hora de apresentar seus resultados, percebiam que a inexistência de dados, instrumentos e metodologia para monitorar as atividades que realizavam eram um obstáculo para o avanço do trabalho.

Com base nessa percepção, a Secretária iniciou a articulação junto à Secretaria Municipal de Planejamento para obter financiamento para a realização do diagnóstico da violência contra as mulheres. A proposta para a consultoria consistia em: elaborar o diagnóstico da violência contra as mulheres do município, prestar assessoria técnica para a Secretaria na revisão de seus projetos e revisar o I Plano Municipal de Políticas para Mulheres (2015–2019). O projeto foi inserido no convênio existente entre a Prefeitura e o Banco Mundial na execução de projetos no município.

## A proposta e a metodologia

Desde o início do planejamento, foi enfatizado que essa consultoria teria um enfoque diferenciado e orientado pela perspectiva de gênero. Com o tema central da violência contra as mulheres, o plano de trabalho adotou referenciais como a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio, mas também a Convenção de Belém do Pará, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o I Plano Municipal de Políticas para Mulheres, uma vez que a proposta era trabalhar com uma perspectiva de políticas integradas para a prevenção da violência e a promoção de direitos das mulheres.

A perspectiva de gênero foi utilizada como categoria política aplicada no desenvolvimento de políticas de equidade e igualdade entre homens e mulheres e como uma categoria de análise utilizada para elaboração do diagnóstico sobre a violência contra as mulheres. O gênero foi operacionalizado a partir de outros conceitos tais como: estereótipos de gênero, igualdade, equidade de gênero, transversalidade.

Para estimular a incorporação da perspectiva de gênero nos trabalhos da Secretaria, foi realizado um curso de capacitação para toda a equipe, que tratou dos conceitos e sua aplicação no desenvolvimento das políticas públicas. As discussões foram pautadas pela provocação: “a Secretaria promove uma política para mulheres, uma política de gênero ou uma política para mulheres com perspectiva de gênero? “

A coleta de dados desse projeto seguiu um trajeto tradicional de busca de informações através dos órgãos públicos que existem no município. Foram mapeados aqueles que oferecem atendimento para mulheres em situação de violência, identificadas as pessoas que em cada órgão poderiam dar informações sobre a existência, a disponibilidade e o caminho para ter acesso aos dados. Nessa etapa foram percorridos os órgãos nas áreas da saúde estadual e municipal, segurança pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Secretaria Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres e a Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres. Feito o levantamento, foram enviados ofícios solicitando as informações identificadas em cada órgão. Além dessa coleta de informações, foi feita a revisão de documentos da Secretaria (projetos) e prontuários de atendimento no Centro de Referência Esperança Garcia.

A proposta do diagnóstico era de oferecer para a Prefeitura de Teresina uma visão ampla da violência contra as mulheres com base no gênero. Assim, foram solicitadas informações sobre violência doméstica e familiar, mas também sobre violência sexual e feminicídios, praticados contra mulheres adultas, meninas, adolescentes e idosas. A cobertura temporal prevista foi de 2014 a 2017. As informações solicitadas trataram da quantidade de atendimentos e registros administrativos, os encaminhamentos dados a esses atendimentos e informações sobre o perfil das vítimas, seus agressores e sobre as circunstâncias de violência.

## Resultados e seus limites

Os resultados dessa busca não foram muito diferentes daqueles que se obtêm para o restante do Brasil. Alguns aspectos que mereceram registro no diagnóstico: primeiro, foram necessários três meses para obter os dados solicitados e, em alguns casos, esse foi um tempo de renovar contatos e reiterar ofícios. É importante que se considere esse tempo, pois os dados que foram solicitados deveriam ser públicos, deveriam estar disponíveis para consulta nos sites institucionais, uma vez que se referem a movimentos de atendimento pelos serviços e são importantes para as pesquisas, mas também para o controle social.

Segundo, com relação ao intervalo temporal, as informações obtidas são bastante fragmentadas e não permitiram construir um quadro inteligível da distribuição da violência contra as mulheres no município no período solicitado (2014–2017). A inexistência de dados comparáveis, mesmo que para um pequeno espaço de tempo, impediu que se tivesse uma visão mais abrangente do problema que chega ao conhecimento das autoridades. Além disso, o período proposto para o diagnóstico compreendeu mudanças importantes nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em Teresina, não só no âmbito das ações municipais – como a criação do Centro de Referência Esperança Garcia, em 2015 –, mas também das ações estaduais com forte concentração na área da segurança pública e teria sido importante verificar o impacto nos diferentes setores.

Terceiro, com relação às áreas investigadas, a saúde através dos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informações de Notificações de Agravos (SINAN) forneceu as informações mais completas sobre o perfil das vítimas e características da violência. Somente a partir desses dados foi possível dar visibilidade à violência contra meninas, adolescentes e idosas cujo atendimento não está contemplado nas políticas para mulheres, mas inserido em recortes específicos para crianças e população idosa. Também na saúde foi possível conhecer outros casos de violência contra as mulheres, como a violência sexual e a violência autoinfligida cuja relação com as violências de gênero começam a ser colocadas como uma preocupação por pesquisadoras da área. A Assistência Social, por outro lado, embora tenha muitas informações no CadÚnico, ofereceu poucos dados sistematizados e devemos registrar o potencial dessa fonte para análise da distribuição da violência contra as mulheres e seu vínculo com fatores de vulnerabilidade social.

O quarto aspecto se refere ao Sistema de Justiça Criminal, o setor que mais ações realiza na aplicação da Lei Maria da Penha e que produz menos informações sobre a violência contra as mulheres com base no gênero e sobre as respostas institucionais.

Como afirmado anteriormente, a proposta do diagnóstico era ampliar o conhecimento para além da violência doméstica e familiar, abrangendo a violência sexual praticada por autores conhecidos ou desconhecidos e os homicídios de mulheres, particularmente os feminicídios. Contudo, as pesquisas através dos registros administrativos nos órgãos do sistema de justiça terminam sempre sendo limitadas pela especialização criada a partir da Lei Maria da Penha, pois os dados que se encontram disponíveis se referem à violência doméstica e familiar, enquanto outros crimes, como a violência sexual e os homicídios de mulheres, que tramitam fora das instâncias especializadas da Lei Maria da Penha, permanecem invisíveis nas estatísticas judiciais que apenas contabilizam volumes de processos entrados e baixados sem informar o tipo de violência que está sendo tratada, as características das pessoas envolvidas ou o tipo de decisão judicial que recebem.

Outra limitação decorrente da especialização na Lei Maria da Penha deve-se ao fato de que sua aplicação considera principalmente a violência nas relações íntimas de afeto e tem como vítimas mulheres adultas com idade entre 18 e 59 anos. A violência doméstica e familiar praticada contra crianças, adolescentes e idosas fica invisibilizada porque muitas vezes não se considera como violência baseada no gênero e os processos acabam sendo direcionados a outras instâncias.



Consequentemente, considerando essas limitações, a produção de um diagnóstico que considerasse apenas esses dados terminaria por produzir um retrato muito parcial da violência contra as mulheres no município.

## Parceria inovadora

Como já afirmado, os limites das pesquisas sobre violência contra as mulheres a partir de registros administrativos são conhecidos e não se tratam de um problema da cidade de Teresina ou do estado do Piauí. Ainda assim, o percurso institucional era necessário para compreender o que chega ao conhecimento das autoridades públicas e como o conhecimento sobre a violência é sistematizado e utilizado na elaboração das políticas públicas.

Mas para esse diagnóstico buscamos explorar outros caminhos para ir além dessa limitação. Frequentemente, para suprir lacunas, as pesquisas lançam mão de métodos qualitativos com entrevistas, grupos

focais, rodas de conversa com população usuária dos serviços e outras técnicas de aproximação ao problema. Quando somados aos fragmentos de dados que são obtidos junto às instituições, é possível construir um retrato ao modo de quebra-cabeças, que permite ter uma ideia geral da situação, mas que se mostra incompleto e deixa incertezas no momento de apontar as deficiências nas políticas e propor mudanças ou a formulação de novas formas de atuação.

De forma inovadora, nessa pesquisa a alternativa foi buscada por meio de uma parceria realizada com o Instituto Maria da Penha e o Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC), responsáveis pela Pesquisa sobre Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSDVFMulher), um estudo inédito sobre prevalência da violência doméstica e familiar que foi realizado em 9 capitais do Nordeste nos anos de 2016 e 2017. A parceria possibilitou o acesso aos resultados da pesquisa realizada em Teresina no ano de 2016, consistindo em entrevistas com 1.000 mulheres com idade entre 15 e 49 anos.

A PCSVDFMulher abarca uma ampla gama de temas que se conectam com a violência doméstica e familiar nas áreas da saúde, trabalho, acesso a direitos e acesso à justiça. Para o diagnóstico foi realizado um recorte temático que permitisse ampliar o conhecimento sobre a violência contra as mulheres sem perder o foco da finalidade do diagnóstico: prover informações para o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no município. Nesse recorte foram contemplados temas relacionados a: acesso das mulheres à educação e trabalho (com dados da PNAD 2016), prevalência da violência e os tipos de violência psicológica, física e sexual, a distribuição da violência por grupo etário, cor e religião, conhecimento sobre a Lei Maria da Penha, conhecimento e uso dos serviços da rede de atendimento, percepções sobre os comportamentos sociais e a tolerância da violência, poder de barganha e empoderamento econômico das mulheres e o impacto da violência na saúde mental e no acesso ao trabalho.

Para dar um exemplo dos dados obtidos na pesquisa, apurou-se, por exemplo, que 27% das respondentes disseram ter sofrido alguma forma de violência física, sexual ou psicológica ao longo da vida. Entre elas, 22% sofreram violência psicológica que, de acordo com a escala utilizada, se refere a humilhações, gestos de menosprezo e intimidações que não necessariamente caracterizam ações que chegam a ser denunciadas à polícia. Sabemos que a violência psicológica mais reportada à polícia são as ameaças, um tipo de violência que também foi relatado pelas mulheres na PCSVDFMulher e que se encontra entre os principais registros nas quatro delegacias especializadas de atendimento às mulheres da capital, mas o que nos chamou a atenção foram essas outras formas como a violência psicológica se faz presente no cotidiano das mulheres,

minando sua autoestima e impossibilitando a chance de buscar ajuda para sair da situação de violência e vulnerabilidade em que se encontram.

Esse é apenas um exemplo de experiências e vivências que foram captadas através das entrevistas e que não são necessariamente entendidas como violências, mas que impactam sobre o chamado “poder de barganha” das mulheres, ou seja, sua capacidade de participar de decisões que afetam suas vidas, por exemplo: com a autonomia econômica, em relação aos direitos sexuais e reprodutivos e, finalmente, para sair de situações de violência em que se encontrem.

## Uso do diagnóstico para a revisão das políticas públicas

Na elaboração do diagnóstico, os resultados da PCSVDFMulher foram analisados à luz da violência captada através dos registros oficiais. Esse processo permitiu trazer as informações sobre a violência contra as mulheres em Teresina mais próximas ao trabalho que a SMPM realiza. A partir do diagnóstico, foram revisados projetos e serviços coordenados pela Secretaria, e foram formuladas questões sobre o funcionamento da rede de atendimento e as estratégias para a articulação entre os serviços. Usando a metodologia de teoria da mudança, modelos foram esboçados para refletir sobre o que se conhecia sobre a violência contra as mulheres em Teresina e como a Secretaria poderia contribuir para mudar essa realidade. O Centro de Referência, o Serviço Amor de Tia e o projeto Balançando a Rede – de articulação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres no município – foram objeto dessa discussão com as equipes da Secretaria e dos serviços, estimulando o redesenho de fluxos, as propostas de novos procedimentos para atendimentos e de indicadores para o monitoramento das atividades.

Além da revisão dos projetos da Secretaria, o diagnóstico foi utilizado na análise e revisão do I Plano Municipal de Políticas para Mulheres (2015–2019) e para a construção de indicadores para acompanhamento de sua implementação.

## Considerações finais

A produção de dados sobre violência contra as mulheres no Brasil é ainda muito deficitária e temos uma dívida social, acadêmica e política para ser superada nesse campo. Consequentemente, existem muitos obstáculos para avaliar as medidas que são realizadas para enfrentar esse grave problema social, inclusive no que toca à implementação da Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio, cujos resultados continuam sendo



desconhecidos quando consideramos que os números da violência contra as mulheres continuam fazendo curvas ascendentes.

A experiência local de Teresina tem caráter inovador no país e pode ser utilizada como exemplo de prática exitosa e ser adaptada para ser replicada em outras localidades. Não é apenas a realização do diagnóstico que diferencia essa experiência, mas a vontade política da gestão pública em fazer diferença na execução de sua missão. Em outras palavras, o trabalho permite dizer que é possível fazer diferente quando se deseja a mudança.

Embora o objetivo da consultoria não tenha sido realizar um diagnóstico da implementação da Lei Maria da Penha, a centralidade e relevância dessa legislação para o enfrentamento à violência contra as mulheres permite que se apresentem algumas considerações a esse respeito, e, por isso, escolhi apresentar os resultados desse trabalho nesta mesa, que se propôs a refletir sobre as políticas públicas e a Lei Maria da Penha.

Ao proporcionar um olhar ampliado sobre a violência doméstica e familiar, ou seja, para além dos dados que são apreendidos através dos serviços especializados na aplicação da lei, o diagnóstico chamou a atenção para o fato de que existem dimensões da violência que afetam a vida das mulheres e que não encontram políticas nem espaços adequados para serem tratados. É o caso da violência psicológica apresentada como exemplo neste artigo.

Nesse sentido, seguem algumas contribuições para pensar os desafios da implementação da Lei Maria da Penha à luz das políticas públicas como instrumento de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Primeiramente, parece imprescindível resgatar a Lei Maria da Penha da aplicação meramente judicial e, para isso, é preciso trazer as mulheres para o centro das políticas públicas e não as deixar num papel marginal. As mulheres são os sujeitos cujos direitos devem ser promovidos através das políticas públicas. A Lei Maria da Penha prevê essa centralidade ao propor medidas que extrapolam a punição para os agressores, com ênfase nas medidas educativas e preventivas de novos casos.

Problematizar o discurso punitivista por meio das medidas preventivas e criar condições políticas para que essas medidas sejam implementadas. Repensar a política de enfrentamento para que outras formas de violência e outras mulheres possam ser incluídas não apenas no sentido de ter novas leis que criminalizem a violência, mas para que as políticas de enfrentamento à violência também se abram para o atendimento desses outros segmentos da população, inclusive na ação dos organismos governamentais de políticas para mulheres, cuja missão principal é a transversalização de gênero nas políticas públicas e a universalização do acesso das mulheres aos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Pensar as mulheres como coletivo sem perder de vista suas individualidades: sejam crianças, meninas, adolescentes, adultas, idosas, independente de orientação sexual ou identidade de gênero, de todas as raças e etnias, religiões e nacionalidades, condições sociais e econômicas, deficientes ou que enfrentam sequelas da privação de direitos.

E, nesse sentido, uma ação prioritária para garantia das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres é recuperar o conceito de gênero dessa armadilha discursiva em que acabou sendo colocado. A principal causa da violência é a desigualdade de poder, e essa desigualdade é estrutural. Falar em gênero é, em última instância, denunciar essa desigualdade, e nós temos que fazer isso sem essencialismos e sem subterfúgios.





**Henrique Marques Ribeiro**

*Coordenador do Observatório da Mulher contra a Violência, Especialista em Gestão Pública, Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público.*

## OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA (OMV) – ANÁLISE DE DADOS PARA APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA: DESAFIOS E CAMINHOS POSSÍVEIS

O presente documento traz os pontos centrais da participação do Observatório da Mulher contra a Violência no Seminário Lei Maria da Penha, realizado em 12/12/2018, pela Comissão Mista de Combate à Violência Contra a Mulher. Após explanação sobre os objetivos visados com a sua criação, em 2016, apresenta algumas alterações no cenário da violência contra mulheres detectados a partir da análise da série histórica de pesquisas sobre violência doméstica realizadas pelo DataSenado. Trata, ainda, dos resultados de trabalhos realizados pelo Observatório com vistas ao melhor entendimento dessas mudanças, bem como a trazer subsídios à atuação parlamentar para aprimoramento do desenho ou da implantação das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres. E, a partir de tais resultados, chama a atenção para a necessidade premente de se aperfeiçoar a produção, a sistematização e a análise desses dados como condição necessária à efetiva utilização dessas análises para subsidiar o aprimoramento de tais políticas. Diante de tal cenário, propõe a criação e disponibilização de uma “caixa de ferramentas” para fomentar a criação de observatórios em nível local/microrregional como estratégia para utilização de informações para aprimoramento das políticas. Para tanto, apresenta a estrutura programática de um projeto-piloto para apoio à implantação de uma estrutura de observatório no âmbito da Prefeitura de Teresina/PI.

### OMV – origem e objetivos

Superar a violência contra as mulheres é um dos maiores desafios impostos ao Estado brasileiro contemporaneamente. As diversas formas de violência – como a praticada no âmbito doméstico por parceiros íntimos ou familiares, a violência sexual, o tráfico de mulheres, a violência institucional, a violência contra mulheres com deficiência, a violência decorrente do racismo, a lesbofobia e o sexismo – e o feminicídio são violações aos direitos humanos das mulheres, incompatíveis com o Estado Democrático de Direito e com o avanço da cidadania.

É preciso reconhecer que as últimas décadas foram marcadas por importantes avanços no que concerne a iniciativas com vistas a enfrentar o problema da violência contra mulheres no Brasil. Avanços que tiveram como marco mais significativo a aprovação, em 2006, da Lei Maria da Penha, com o objetivo de instituir mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Contudo, a despeito de tais avanços, pesquisas que têm por escopo o problema da violência contra mulheres no Brasil bem como avaliações das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento têm revelado a necessidade de que o Estado brasileiro aprimore o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Tal constatação está presente, por exemplo, no Relatório Final, publicado em junho de 2013, pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) instituída com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.

Diante de tal cenário, a CPMI, com vistas a aprimorar o enfrentamento à violência contra a mulher, apresentou pouco mais de uma dezena de propostas de alterações do marco legislativo federal, bem como algumas centenas de recomendações a distintos órgãos integrantes dos Poderes Executivo e Judiciário federal, estadual e do Distrito Federal.

O Relatório destacou, ainda, a premente necessidade de se aprimorar a produção, sistematização e disponibilização de dados relativos à violência contra mulheres. Para tanto, propôs a criação de “observatórios de monitoramento para dar conta do controle social necessário para a eficácia da legislação em vigor” (p. 30). Isso porque a disponibilidade de informações estatísticas consistentes é condição necessária para a produção de políticas públicas adequadas à transformação da realidade social.

Contudo, três anos após a divulgação do Relatório Final da CPMI, esforço de avaliação das políticas públicas relacionadas às medidas de enfrentamento à violência contra a mulher empreendido pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado constatou pouco avanço no cumprimento de tais recomendações, em especial no que diz respeito aos desafios inerentes à utilização dos dados disponíveis como insumo para avaliações capazes de contribuir para a criação e o aprimoramento das políticas públicas.

Nesse contexto, foi criado, no âmbito do Senado Federal, por meio da Resolução do Senado 7, de 2016, o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) com o objetivo de:

- reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher;
- analisar e produzir relatórios a partir de dados oficiais e públicos;

- elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e de combate à violência contra a mulher e de atendimento às vítimas;
- propor e calcular indicadores específicos;
- promover estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes que levem em consideração o grau de parentesco, a dependência econômica e a cor ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente e para a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;
- apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher;
- executar outras atividades correlatas.

Portanto, o Observatório foi criado, em 2016, com vistas a assumir atribuições que vão desde a disponibilização pública de dados oficiais relacionados à temática da violência contra as mulheres até a realização e fomento de pesquisas e estudos acerca do tema a partir desses dados, ou da coleta de dados primários, para subsidiar a avaliação das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

## O contexto à época da implantação do Observatório

Antes de abordar os resultados das análises de dados realizadas pelo Observatório nesses poucos anos que três anos de funcionamento, cumpre salientar que, desde 2005, ano anterior à promulgação da Lei Maria da Penha, o DataSenado aplica, de dois em dois anos, pesquisa telefônica sobre o tema violência doméstica contra a mulher.

A análise comparativa entre os resultados obtidos na última edição dessa pesquisa, realizada em 2017, e aqueles relativos às edições anteriores parece indicar que o problema da violência doméstica e familiar contra mulheres no Brasil pode estar passando por transformações que merecem ser investigadas de forma mais profunda.

Chamou a atenção, por exemplo, a alteração do perfil do agressor, com o incremento do percentual de mulheres que afirmaram ter sofrido agressão por parte de ex-maridos, ex-companheiros ou ex-namorados. Por um lado, embora o percentual de mulheres que declararam ter sido agredidas pelos atuais maridos, com-

panheiros ou namorados continue sendo mais expressivo, ele vem se reduzindo ao longo da série histórica, passando de 69%, em 2011, a 41%, em 2017. Por outro lado, o percentual de mulheres que declararam ter sido agredidas por ex-maridos, ex-companheiros ou ex-namorados tem aumentado na mesma proporção, passando de 13%, em 2011, a 33%, em 2017.

A pesquisa aponta, ainda, o incremento do percentual de mulheres que afirmaram não ter tomado qualquer atitude após a última agressão sofrida, que passou de 15%, em 2013, a 27%, em 2017.

A pesquisa indica, ainda, que apenas uma em cada 3 mulheres afirmou ter buscado a intervenção do Estado com vistas a enfrentar a violência sofrida, seja procurando uma delegacia comum (17%), seja procurando uma delegacia especializada (16%).

Diante de tais dados, é possível questionar se o desenho ou a execução das políticas públicas atualmente vigentes podem ajudar a explicar tal cenário. Isto é, os incrementos tanto no percentual de mulheres que declaram sofrer violência perpetrada por ex-maridos, ex-companheiros ou ex-namorados quanto no percentual de mulheres que não tomaram qualquer atitude após sofrer a última agressão.

É preciso, portanto, avaliar se há, no âmbito do desenho ou da execução da política, um foco no rompimento do relacionamento afetivo como objetivo principal da intervenção estatal, descuidando-se do fato que o fim do relacionamento não significa necessariamente o fim dos atos de agressão. Ou, ainda, se falhas ou lacunas na disponibilização ou na prestação de serviços têm afastado as mulheres em situação de violência de buscarem o Estado como forma de auxiliar a romper o ciclo de violência.

## Resultados das análises empreendidas pelo OMV

A atuação parlamentar para aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil pode se dar



em ao menos duas frentes complementares, quais sejam: a proposição ou alteração da legislação relacionada ao tema da violência contra mulheres; e a atuação como fiscalizador da adequabilidade da implantação das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento. Diante disso, com vistas a subsidiar a atuação parlamentar tanto para aprimoramento do marco legislativo quanto para avaliação da adequabilidade das políticas públicas vigentes relacionadas à violência contra mulheres, o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal tem empreendido, nesses pouco menos de três anos de atuação, esforços autônomos de avaliação dessas políticas públicas.

Contudo, tais esforços de pesquisas, quantitativas e qualitativas, têm revelado, de forma cada vez mais clara, que análises quantitativas de grandes bases nacionais, ou qualitativas a partir de um recorte nacional, apresentam grandes deficiências no que diz respeito a suas capacidades de subsidiar o monitoramento da evolução do problema da violência contra mulheres no Brasil, além de constituírem fontes pouco úteis para orientar os aprimoramentos necessários nas políticas voltadas ao seu enfrentamento.

Como exemplo de tais esforços, a segunda edição do Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil – indicadores nacionais e estaduais – buscou oferecer tanto uma atualização do cenário da violência doméstica e familiar contra as mulheres quanto uma avaliação das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento. Para tanto, em seu âmbito, foram compilados e analisados, sob a perspectiva nacional e estadual, distintos indicadores relacionados ao registro dessa violência disponibilizados pelas diversas fontes: Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres, IBGE e Conselho Nacional de Justiça.

E, infelizmente, a principal conclusão reside no fato de que tais dados não permitem análises suficientemente profundas para subsidiar um acompanhamento da evolução do problema da violência contra mulheres em nosso país, e muito menos os aprimoramentos necessários nas políticas voltadas ao seu enfrentamento.

A análise empreendida revelou que há grandes diferenças entre as taxas de registros de cada um desses indicadores a depender do estado. Contudo, há fortes indícios de que tais diferenças não se devem apenas à diversidade nos níveis e na forma como a violência contra mulheres se materializa em cada estado, mas, sim, a agudos problemas de subnotificação no registro de cada um dos indicadores considerados, talvez à exceção dos registros de homicídios de mulheres; e que essa subnotificação pode apresentar níveis maiores ou menores a depender do indicador ou do estado considerados.

Portanto, como principal conclusão das análises empreendidas por esse Observatório, constatou-se que, antes de se poder utilizar a análise de dados relacionados à violência contra mulheres como subsídio ao aprimoramento das políticas voltadas ao seu enfrentamento, é preciso aprimorar a capacidade de produzir, sistematizar e analisar tais dados.



Contudo, insistir na realização de pesquisas quantitativas a partir de grandes bases de dados em âmbito nacional ou na realização de pesquisas qualitativas com recortes nacionais parece não ser um caminho promissor.

Nesse contexto, passa a constar na estratégia de atuação do OMV, no Biênio 2019-2020, o foco na análise de dados em âmbito local/microrregional, por entender que tais informações seriam mais úteis ao aperfeiçoamento das políticas para enfrentamento à violência contra mulheres.

Contudo, dada a extensão continental do país, constituído por mais de cinco mil municípios, não é possível nem desejável que uma só unidade administrativa seja capaz de produzir informações que sejam úteis a tão diversas localidades. Daí a necessidade do estabelecimento de parcerias com atores locais e/ou regionais para a realização dessas análises.

De modo que a estratégia passa pela atuação do OMV como fomentador da capacidade de atores locais empreenderem esforços para obtenção, análise e utilização de informações relacionadas à violência para aprimoramento das políticas voltadas ao seu enfrentamento.

Para tanto, pretende desenvolver uma espécie de “caixa de ferramentas”, como metodologias de análise, minutas de acordos interorganizacionais e aplicações computacionais, a ser disponibilizada a atores locais e/ou microrregionais. Contribuindo, dessa forma, para o incremento da capacidade de produção, sistematização, análise dos dados relativos à violência contra mulheres em âmbito local/microrregional, com vistas a subsidiar o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Cumprido salientar, contudo, que, para que a denominada “caixa de ferramentas” contribua de forma efetiva para que atores locais aprimorem sua capacidade de produzir, sistematizar, analisar e utilizar as informações sobre violência contra mulheres, é imprescindível a realização de “projetos-piloto” para seu desenvolvimento.

## Projeto-piloto: Fomento à implantação de Observatório em Teresina/PI

A Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM) de Teresina/PI realizou, no ano de 2018, diagnóstico sobre a situação da violência contra a mulher em Teresina. Tal diagnóstico, financiado pelo Banco Mundial, teve por objetivo prover insumos para o fortalecimento da gestão das políticas públicas de enfrentamento ao problema no município, a partir do melhor conhecimento das especificidades locais da situação da violência contra mulheres.

Contudo, tal diagnóstico, embora tenha logrado êxito em trazer evidências para subsidiar o aperfeiçoamento da política municipal de enfrentamento à violência contra as mulheres, chama especial atenção para

os desafios enfrentados. Desafios esses relacionados, especialmente, à baixa qualidade, disponibilidade e usabilidade dos dados produzidos por órgãos públicos no atendimento às mulheres em situação de violência.

Isso porque, mesmo nos casos em que a criação de serviços especializados enseja a disponibilização dos dados relativos ao atendimento de mulheres em situação de violência, tais dados carecem de padronização e sistematização. E, normalmente, são organizados de forma isolada no âmbito da instituição em que se inserem, o que não permite sua comparação com informações produzidas no âmbito de outros serviços, especializados ou não.

O relatório do diagnóstico, dessa forma, entre outras recomendações, chama a atenção para a necessidade de se desenvolver, no âmbito da SMPM, metodologias para o monitoramento e avaliação do impacto das ações de enfrentamento à violência desenvolvida no município.

Diante de tais considerações, verifica-se que, por um lado, o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal tem interesse em utilizar uma experiência real de implantação de um observatório em âmbito local/microrregional, o que constituirá um passo fundamental para o desenvolvimento de uma “caixa de ferramentas” a ser disponibilizada a outras localidades que desejem implantar tais processos como mecanismo para efetivo aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres e permitirá ao OMV ter acesso aos dados e análises locais como insumo para aprimoramento de sua própria capacidade de análise e de subsídio à atividade parlamentar

Por outro lado, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de Teresina/PI tem interesse em utilizar a experiência de implantação do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal como referência para a implantação de uma estrutura própria, o que permitiria aprimorar a sua capacidade de, mediante produção, sistematização e análise de dados, monitorar e aprimorar as políticas de enfrentamento à violência contra mulheres em âmbito municipal.

Portanto, a execução do Plano de Trabalho ora apresentado justifica-se pelo interesse mútuo das partes que o compõem. Os resultados planejados têm potencial de, por um lado, aprimorar a capacidade do Senado Federal de avaliar políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres e outras políticas sociais complexas. Por outro lado, permitirão à Prefeitura de Teresina/PI aprimorar a sua capacidade de aprimoramento e avaliação das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, o que pode ser incorporado à gestão de outras políticas sociais.

## Objetivo geral

Implantação conjunta de observatório para produção, sistematização e análise de dados e informações relacionadas à violência contra mulheres em Teresina/PI para monitoramento e aprimoramento das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

## Objetivos específicos

- I. Desenvolver processos e metodologias para produção, sistematização, análise de dados e informações relacionadas à violência contra mulheres em âmbito municipal/microrregional;
- II. Desenvolver processos para a utilização dessas análises no monitoramento e aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em âmbito local/microrregional.

## Resultados a serem alcançados

- I. Aprimoramento da capacidade de gestão das políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência contra mulheres no município de Teresina/PI;
- II. Desenvolvimento de processos e ferramentas para formulação de ação de fomento à criação de observatórios da violência contra mulheres atuantes em âmbito municipal/microrregional.

## Atividades a serem executadas

- I. Mapear as fontes de dados e informações relativas à violência contra mulheres relevantes para o monitoramento e avaliação do problema e das políticas voltadas ao seu enfrentamento no município;
- II. Definir os indicadores a serem utilizados para o monitoramento e avaliação;
- III. Firmar acordos para assegurar o acesso regular aos dados elencados para análise;
- IV. Desenhar os processos e as metodologias de análise para monitoramento e avaliação;
- V. Elaborar estratégia de divulgação e sensibilização de atores-chave para a utilização das avaliações realizadas para aprimoramento das políticas;

- VI. Desenvolver plataforma informacional para sistematização dos dados para análise e apresentação dos indicadores e das avaliações realizadas;
- VII. Obter os dados e informações elencadas para análise;
- VIII. Realizar as análises e avaliações desenhadas;
- IX. Apresentar os resultados das avaliações;
- X. Avaliar a experiência da realização do projeto como um todo;
- XI. Documentar a experiência com vistas a elaborar espécie de passo a passo para implantação de observatórios em âmbito municipal.



**Leila Linhares Barsted**

*Advogada, Diretora da ONG CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, representante brasileira no MESECVI, o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Professora Emérita da Escola de Magistratura, integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO

**B**om dia, todas e todos! É um prazer estar aqui com vocês, particularmente nesta Mesa com a companhia de Wânia Pasinato e Henrique Marques Ribeiro, e ter sido antecedida pelas nossas senadoras Lucia Vânia e Vanessa Grazziotin e as deputadas Jô Moraes e Jandira Feghali, Renata Jardim e pela querida Sílvia Pimentel, nossa mestra, que está sempre abrindo os caminhos para todas nós.

Espero que a minha exposição dê seguimento à fala da Sílvia, mas antes quero destacar o quanto as exposições da Wânia Pasinato e do Henrique indicam a necessidade de ampliar o conhecimento sobre políticas públicas com a perspectiva de gênero. De fato, é preciso conhecer o campo, conhecer a situação das mulheres, pesquisar, levantar dados e poder interpretá-los para que esses dados possam definir e orientar políticas públicas. Políticas públicas não apenas no estrito senso da atuação do Poder Executivo na implementação de serviços, mas, também, olhar a promoção de legislação e a atuação e a interpretação da lei pelo Poder Judiciário. Talvez esse seja o Poder com um pouco mais de dificuldade para entender a importância e utilização desses dados. Por isso faz-se necessário investir muito nas pesquisas sobre o fluxo das denúncias que chegam ao Judiciário, saber quais são os resultados dessas denúncias.

Mas eu queria pensar sobre políticas públicas, principalmente nesses momentos que estamos vivendo, no contexto que se anuncia de retrocessos, ou já está em vigor, porque pensar políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos das mulheres, para a eliminação das violências contra as mulheres, essas políticas só podem se desenvolver em contextos democráticos. Ou seja, dificilmente essas políticas se desenvolvem em contextos autoritários. Eu e Sílvia, que vivemos o período da ditadura, sabemos o quanto o regime autoritário nos impediu de termos qualquer política pública voltada para a proteção dos direitos humanos ou especificamente para a proteção das mulheres.

Além de um espaço democrático, as políticas públicas precisam, também, de uma sociedade organizada. Não apenas de uma democracia formal, mas de uma democracia com a participação ativa da sociedade e dos movimentos sociais organizados. E, portanto, quando vamos pensar em políticas públicas no Brasil, em especial na área da violência contra as mulheres, vamos datá-las a partir da década de 1980. Foi a partir dessa

década, com o processo de redemocratização do Brasil, que começamos a pensar políticas públicas como o Estado em ação para a promoção de direitos. Não só o Estado declarando os direitos, como nas Constituições anteriores, mas o Estado declarando os direitos e o Estado sendo obrigado a cumprir com a efetivação desses direitos.

Assim, retomo um pouco o que a Sílvia Pimentel falou sobre a importância desses *70 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*, porque toda essa construção de direitos, tem uma história que vai sendo elaborada ao longo do tempo, através de legislação, doutrina e jurisprudência que se consolidam em um direito internacional dos direitos humanos. Podemos dizer que a Declaração de 1948 criou a base de uma doutrina de direitos humanos. Nas décadas seguintes, em particular a partir da década de 1970, inicia-se, no plano internacional, uma produção legislativa especificamente voltada para a proteção dos direitos humanos das mulheres, destacando-se a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, que aponta a responsabilidade e o dever do Estado de reconhecimento de direitos e do dever de implementação desses direitos com a criação das condições para que esses direitos sejam exercidos.

É interessante recordarmos como toda essa “nova” discussão sobre família, sobre o lugar da mulher na família, está presente há muito na cultura da sociedade e do Estado brasileiro. Em 1979, quando a Convenção

foi aprovada pelas Nações Unidas, somente cinco anos depois o Brasil a assinou com uma reserva na parte relativa a direitos na família. Tal reserva era justificada pelo Estado por estar em vigor, nessa época, um código civil brasileiro que, em especial na parte relativa à família, nos colocava, nós mulheres, no “devido lugar” de recatadas, do lar, precisando ser tuteladas pela autoridade do pai ou do marido e, portanto, cidadãs de segunda classe.

Assim, essa concepção atrasada sobre o “lugar da mu-



lher” remetido à família nos impediu de termos, até 1988, todos aqueles direitos declarados na Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Infelizmente, hoje em dia, observamos como se estivéssemos voltando para o século XX, ou quiçá para o século XIX, o retorno dessa ideologia familista que se apresenta, então, como uma ideologia limitadora de direitos e, por conseguinte, limitadora de políticas públicas que possam colocar em prática, colocar na vida os direitos que conquistamos.

E é com essa perspectiva que teríamos que entender os antecedentes da Lei Maria da Penha.

A Lei Maria da Penha é tributária do processo de redemocratização e do movimento feminista que, desde a década de 1970, se organizava nacionalmente e que, atuando decisivamente no processo constituinte, conseguindo o reconhecimento da plena cidadania das mulheres e, expressamente no § 8º do artigo 226, o repúdio à violência no âmbito das relações familiares e o dever do Estado de promover políticas públicas para coibir essa violência. A Lei Maria da Penha é tributária também da Convenção de 1979 e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher, de 1995. Não podemos esquecer o quanto foi importante o reconhecimento pelo Brasil, no artigo 5º e de seus parágrafos da Constituição Federal, a adesão e a internalização, na legislação brasileira, dos tratados e convenções de direitos humanos e o reconhecimento das cortes internacionais de direitos humanos. É importante, assim, articularmos os artigos 226 e o artigo 5º e seus parágrafos da Constituição Federal, que ampliam os direitos individuais e sociais inseridos em seu texto, colocando nosso país no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Isso significa reconhecer a doutrina e as leis internacionais e reconhecer as cortes internacionais de Direitos Humanos. Foi esse reconhecimento constitucional que foi acionado pelo CLADEM e pelo CEGIL para levar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o caso Maria da Penha Fernandes.

É interessante recordar como os movimentos feministas se mobilizaram por políticas públicas sobre violência contra as mulheres. Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, a partir de 1982, governos estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais elegeram governadores bastante afinados com as demandas dos movimentos sociais, particularmente as demandas dos movimentos feministas. Foram criadas por esses governos estaduais as delegacias da mulher, os conselhos estaduais e os abrigos para mulheres vítimas de violência. Nesse primeiro momento, o que se desenhou como políticas públicas era ainda um modelo calado na necessidade de combater a impunidade e proteger a vítima. Não havia uma proposta com demandas definidas voltadas para a prevenção da violência contra as mulheres. É importante destacar que, somente em 1992, através da Resolução 19, o Comitê CEDAW reconheceu como parte da Convenção de 1979 a violência contra as mulheres como uma expressão extrema de discriminação.

Em 1985, com o fim da ditadura, o novo governo federal, a partir de uma forte ação de advocacia das feministas, criou o Conselho Nacional dos direitos da Mulher – CNDM, que impulsionou a ampla articulação



para a inclusão dos direitos das mulheres na Constituição de 1988. Antes dessa data, o CNDM promoveu uma primeira pesquisa sobre quando a vítima é mulher com dados relativos às características específicas de vítimas e autores de violência. Essa pesquisa demonstrou o que foi confirmado, em 1989, no suplemento da PNAD/IBGE sobre justiça e vitimização, que revela que a violência contra os homens se dá no espaço público praticada por outro homem, que não tem necessariamente uma relação de proximidade com a vítima, e que a violência contra a mulher se dava no espaço das relações familiares, praticada por um homem. Ficava caracterizado nessas pesquisas um modelo cultural familiar de violência contra a mulher. Esse modelo expõe o quanto a violência é um elemento estrutural da sociedade brasileira e como ela está ancorada, também, em uma violência institucional que se omite em coibir essa violência. O Estado não olha para essa violência como um constructo social, uma forma de dominação que organiza a sociedade e as relações interpessoais que se afirma no patriarcalismo e nos estereótipos de gênero.

É a partir, portanto, da Constituição de 1988 que os movimentos de mulheres exigem do Estado políticas públicas, não apenas de políticas de repressão, mas, especialmente, políticas para ampliar a proteção de mulheres e políticas de prevenção voltadas para a desconstrução dessa violência estrutural. Essa exigência está expressa, no plano internacional, nos Planos de Ação das Conferências de Direitos Humanos (1993), de População e Desenvolvimento (1994) e IV Conferência Mundial da Mulher (1995), bem como na Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres – Convenção de Belém do Pará e nas diversas recomendações gerais da CEDAW, em especial as Recomendações 19, 33 e 35.

Todos esses instrumentos, voltados para o reconhecimento e garantia do direito das mulheres a uma vida sem violência, apontaram para a necessidade de políticas públicas voltadas para prevenir a violência de gênero contra as mulheres, apoiar as mulheres em situação de violência e acabar com a impunidade. Em especial a Convenção de Belém do Pará, fonte de inspiração da Lei Maria da Penha, tem artigos extensos que definem o que é a violência contra as mulheres em suas diversas situações e autores e que declaram e indicam como os Estados Partes da OEA devem cumprir com a obrigação de prevenir, punir e erradicar essa violência através de um conjunto detalhado de políticas públicas que devem dar especial atenção às políticas de prevenção e um modelo de integralidade de ações e de instituições do Estado.

A Lei Maria da Penha foi elaborada com essa perspectiva de ser uma lei integral voltada para mudança de padrões culturais que possam efetivamente mudar mentalidades e superar padrões de violência de gênero contra as mulheres. Lamentavelmente, essa Lei tem sido reduzida a seus aspectos de punição, embora um número expressivo de seus artigos aponte a necessidade de prevenção, seja no sistema de ensino, no sistema de comunicação, no esforço para a capacitação de agentes públicos, no envolvimento das instituições de saúde, trabalho, assistência social, além das instituições de segurança e de justiça.

Mas, em especial, a Lei Maria da Penha enfatiza o enfoque da prevenção no esforço de mudar padrões discriminatórios, ou seja, padrões de dominação de gênero nas relações entre homens e mulheres. No entanto, percebemos que essa parte da prevenção tem sido pouco aplicada e nos perguntamos o porquê dessa lacuna na aplicação da lei. Temos uma lei muito bem elaborada, temos o próprio caso exemplar da Maria da Penha Fernandes com a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, temos um cabedal de conhecimentos, através de pesquisas, dados estatísticos estaduais sobre as características da violência contra as mulheres, temos instituições. O que então explicaria a dificuldade de avançarmos em políticas públicas com a perspectiva da integralidade? Poderíamos elencar algumas respostas. Dizer que não existem recursos financeiros e previsão orçamentária; não existe preocupação com a produção e a utilização de dados, como demonstrado pela Wânia e pelo Henrique, sejam dados estatísticos, sejam dados sobre os fluxos de processos em relação à violência contra as mulheres, sejam relativos a quantos profissionais foram capacitados e sensibilizados em relação a gênero e violência de gênero, dados relativos ao conteúdo ainda extremamente machista e conservador das decisões judiciais. Mas, talvez, o que impede o avanço das políticas públicas em relação ao enfrentamento da violência contra as mulheres é que a violência contra as mulheres faz sentido em uma estrutura machista, patriarcal e mesmo misógina. Ou seja, assim como no passado tivemos 300 anos de escravidão, quando os corpos de negros, homens e mulheres, sequestrados de suas terras, foram transformados em objetos, objetos de compra e venda, objetos de tortura e de mutilação, essa codificação do ser humano também está presente na violência contra as mulheres. Ou seja, há uma cultura que diz que os nossos corpos não nos pertencem, pertencem aos homens, nossos lugares não são o espaço público, os nossos corpos ainda estão submetidos a violência política, dentro de casa, perpetrada por agentes privados e por agentes públicos, e chamo atenção para a violência obstétrica. É, ainda, a permanência da cultura patriarcal, que define o que nós podemos ou não podemos fazer com o nosso corpo e nos impede de ter acesso à interrupção voluntária da gravidez. Vemos, também, como esse controle, nos últimos tempos, volta mais forte às pautas conservadoras na área dos direitos sexuais e reprodutivos. São pautas restritivas que afetam todos os direitos das mulheres, incluindo as conquistas representadas pela Lei Maria da Penha. Isso explica os escassos recursos financeiros, a ausência de previsões orçamentárias, o desinteresse na coleta de dados e de informações que possam permitir a execução de políticas públicas integrais e eficazes que garantam às mulheres o direito a uma vida livre de violência.

A compreensão desse desinteresse nos leva, enquanto movimentos sociais e parlamentares, na Câmara e no Senado, à necessidade contínua de fazer frente aos retrocessos e de levarmos adiante, mesmo em contextos não favoráveis, processos democráticos que possam gerar políticas públicas democráticas. Não é um momento de recuo. Devemos manter a capacidade de resistência e de continuarmos como agentes de transformação social e defensoras de direitos humanos.



Foto: Camila Souza GOV- BA

---

Panorama: Alterações e Aplicabilidade da  
Lei Maria da Penha



**Mediadora Iáris Ramalho Cortês**

*Advogada e feminista, fundadora do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), integrante do Conselho Deliberativo do Centro e integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

---

## PANORAMA: ALTERAÇÕES E APLICABILIDADE DA LEI MARIA DA PENHA

**B**oa tarde! Para dar início aos trabalhos da tarde, vou chamar para compor a mesa por mim mediada a Dra. Dulcielly Nóbrega de Almeida, Defensora Pública do Distrito Federal, Rubia Abs Cruz, advogada, representante do Consórcio de ONGs Feministas que elaborou a primeira versão da Lei de Violência Doméstica – Lei Maria da Penha e Ela Wiecko de Castilho, Procuradora da República e Professora da UnB e também integrante do Consórcio.

Após as falas, pediram a palavra, para contribuições ou perguntas às palestrantes, as senhoras Kiria Orlandi, Delegada; Carmen Hein Campos, do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha; Mônica Barroso, Defensora Pública do Ceará, Iris Gadelha, Prefeita de Alto Santo – CE; e Rita Andrade, integrante da Plataforma Feminista do Distrito Federal.

Gostaria de contribuir com o debate lembrando que, quando da elaboração da lei, a discussão sobre o artigo 14 foi muito intensa. Quando a minuta saiu do Consórcio e foi para a Secretaria da Mulher, onde foi criada, pela Presidência da República, uma comissão interministerial para sua discussão, o Consórcio resolveu eleger alguns itens da minuta como “cláusulas pétreas”, que foram defendidas até a aprovação final da Lei. Entre esses itens estava o texto do artigo 14. A criação de juizados com competência cível e criminal é, realmente, o cerne da questão. Sem isso, toda a Lei praticamente perde sua objetividade.

Temos que lembrar que a Lei Maria da Penha foi feita pelas feministas, pelo movimento de mulheres, pela sociedade, com audiências públicas em todos os estados. Essas audiências contaram com a presença dos grupos de mulheres do estado onde ocorria. O Consórcio teve assento nas discussões na Secretaria da Mulher, sem direito a voto, mas com direito a voz.

Na Secretaria, as discussões foram maiores, pois a sua composição era interministerial, enquanto que no Consórcio, composto por feministas e pelo movimento de mulheres que buscavam uma mesma meta, as discussões sempre levavam à unanimidade. No Congresso também tivemos participação nas audiências públicas, em todas as comissões, nas discussões nos gabinetes ou em outros locais onde foram realizadas mesas de debate sobre a lei, inclusive fora do Congresso. As deputadas abriram as portas para o Consórcio e nos trataram com dignidade, reconhecendo que tínhamos direito de dar opinião.

O Consórcio não pensou que a porta de entrada de uma mulher vítima de violência fosse uma Delegacia, e, sim, um Centro de Referência. Reconhecemos que esta Lei, apesar de ser atualmente uma das mais conhecidas dos brasileiros, não tem sido respeitada pelo Poder Público. A aplicabilidade da Lei não está sendo eficaz, principalmente por falta de vontade política, falta de sensibilidade e falta de ação do Estado para sua efetivação de forma plena.

É preciso garantir três pontos para combater a falta de sensibilidade, a banalização e o desrespeito à Lei: o Executivo dar dinheiro para unidades de casa abrigo, centros de referência, o Legislativo ficar atento e o judiciário obedecer e cumprir a Lei do jeito que ela está, do jeito que foi feita.

Considero a Lei Maria da Penha maravilhosa, é como uma Constituição contra a violência.

Serão elencados ao final das exposições as considerações e questionamentos do público presente no Seminário e da participação por meio do e-cidadania.



**16 DIAS DE ATIVISMO**  
Atividade para mulheres em situação de violência doméstica e familiar  
PARA TER JUSTIÇA, O OLHAR NÃO PODE FALTAR





**Dulcielly Nóbrega de Almeida**

*Advogada, Defensora Pública do Distrito Federal, Coordenadora do Núcleo Especializado em Defesa da Mulher.*

## DEFENSORIA PÚBLICA EM DEFESA DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

**B**oa tarde a todas! Há pontos problemáticos visualizados por quem atua na ponta, não apenas no DF, mas fatos que alcançam e ocorrem em todos os estados do Brasil, na aplicabilidade e efetividade da Lei Maria da Penha. Um dos principais problemas é a fixação dos prazos para as medidas protetivas de urgência. A Lei não fixa prazo, mas muitos juízes estipulam prazos curtos, de apenas 10, 30, 60 ou 90 dias. Esse tempo mal dá para a vítima prestar a queixa ou resolver seu problema, e termina tendo que ficar pleiteando prorrogações da medida protetiva, que muitas vezes não é renovada sem a apresentação de novas provas, novos fatos ou nova situação. Dizer que tem medo, muitas vezes, não é considerado, tem que provar que existiu a ameaça, um novo fato e que a situação de risco permanece. Os problemas recaem principalmente nas mulheres pobres e periféricas, que enfrentam grandes dificuldades de acesso à Justiça, inclusive ao fórum. Há um entendimento por parte do Judiciário da medida protetiva, como uma cautelar, não pode perdurar por muito tempo e isso muitas vezes se torna um problema.

Outro problema que vem sendo enfrentado são os múltiplos e sucessivos indeferimentos dos pedidos da medida cautelar, e os motivos são vários, em especial em duas ordens: pela ausência de elementos ou por ausência de motivação de gênero. A ausência de elementos é questionada quando a fala é da mulher apontando a necessidade da medida. É como se essa fala não tivesse valor perante a Justiça. O certo seria que a mulher fosse protegida, mesmo em caso de dúvida. Sua palavra deveria ser preponderante. A motivação de gênero é o segundo motivo para que haja indeferimento ao pedido de medida protetiva. Por exemplo, discussão sobre um problema material ou disputa patrimonial muitas vezes não são considerados como motivação de gênero, desconsiderando que esse tipo de polêmica pode chegar a uma violência física. A vulnerabilidade financeira também não é considerada motivação de gênero. Casos de disputa pela guarda de filhos, muitas vezes, também não são reconhecidos como motivação de gênero. O gênero é estruturante em todas as relações sociais, está evidenciado na simetria de poder entre homens e mulheres. É uma construção histórica. Geralmente só são reconhecidos como motivação de gênero aqueles casos clássicos de relacionamento e discriminação. Fora isso, os indeferimentos são constantes.

Vemos também os indeferimentos nos pedidos que abrangem as relações no âmbito da família, no âmbito doméstico que não seja o clássico casal, namorado, ex-namorado, ex-marido. Exemplificando: violência entre irmãos onde o filho detém o poder de patriarca da família e acha certo aplicar “corretivo” na irmã, isso não é considerado motivação de gênero porque são irmãos. Ainda temos o indeferimento por falta de subordinação, quando não residem na mesma casa ou existe a vulnerabilidade financeiramente, entre outros.

A Lei Maria da Penha independe de coabitação. Situações homoafetivas também são problemáticas. Sob a alegação de que as mulheres estão em pé de igualdade, não há violência de gênero, pois são duas mulheres. E fazem a pergunta: como uma poderia se sobrepor à outra? A Lei Maria da Penha é negada para as lésbicas, em desobediência ao parágrafo único do art. 5º da Lei, que se aplica independentemente da orientação sexual.

Outro problema é a fixação de multas para a vítima que não comparece à audiência, sem contar com as conduções coercitivas, que ocorrem, com frequência, e revitimiza a mulher mais uma vez.

## Questões transversais, alienação parental e guarda compartilhada obrigatória.

A questão da guarda compartilhada é também muito complicada. Como a legislação (Lei nº 13.058/2014) que alterou o art. 1.584 do Código Civil, em seu § 2º, diz que: “Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, encontrando-se ambos os genitores aptos a exercer o poder familiar, será aplicada a guarda compartilhada, salvo se um dos genitores declarar ao magistrado que não deseja a guarda do menor”, muitas vezes não existe a sensibilidade em alguns juízes que terminam por aplicar o texto puro da lei, sem se preocupar com a relação violenta entre o casal que vive sob a égide de uma medida protetiva. Essa questão nem sempre é observada na Vara de Família e é aplicada a guarda compartilhada entre casais que não podem nem se falar, nem se aproximar um do outro por uma ordem judicial. Portanto, a situação de violência não tem sido considerada no juizado de família, e a guarda compartilhada tem sido deferida mesmo em caso de medida protetiva ou violência doméstica grave.

A alienação parental vem sendo utilizada como estratégia de defesa, uma forma muitas vezes de controle e poder sobre uma mulher que acusa o homem de abuso sexual em relação à criança, e a defesa dele é que está sendo praticada a alienação parental. Mulheres têm perdido a guarda de seus filhos, sendo revertida para o suposto agressor que, inclusive, tem denúncia de abuso sexual contra a criança, sobretudo porque o caso de alienação parental tramita de forma prioritária e o caso de violência sexual de réu solto tem outro ritmo.

O sistema de justiça como um todo sofre a falta de sensibilidade com relação a questões de gênero, como também possui muitos problemas de ordem orçamentária, entre outros. Grande parcela do sistema de justiça não aplica a Lei Maria da Penha em sua plenitude. Inclusive faço a crítica à própria Defensoria, que, por questões estruturais, ainda não consegue atender a todas as mulheres em juizados de violência doméstica.

O hibridismo da Lei não é obedecido por todos os juízes. Tutelas cíveis são constantemente negadas. Muitos juizados não contam com as equipes multidisciplinares e muitos municípios brasileiros nem sequer possuem juizados de violência doméstica. Finalizo deixando as preocupações com a falta da implementação total da Lei; falta dos serviços especializados nela indicados; a falta de sensibilização do sistema de justiça como um todo, que acaba reproduzindo a revitimização da vítima, inclusive na forma de linguagem e terminologias discriminatórias e violentas.

Como falar em alterar a Lei se ela não foi plenamente implementada? Antes de dizer que a Lei Maria da Penha não funciona, vamos tentar implantá-la na sua inteireza. Essa é minha contribuição para o debate, agradeço o convite.





**Rubia Abs da Cruz**

*Advogada, Mestra em Direitos Humanos pela Uniritter Laureate International University, Especialista em Direitos Humanos das Mulheres pela Universidade do Chile, Especialista em Sistema Interamericano de Direitos Humanos pela American University – Washington, integrante do CLADEM Brasil, Conselheira Diretora da Themis Gênero, Justiça e Direitos Humanos e integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## DIREITO, MORAL E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Muito importante ter escutado a fala e as posições da Dra. Dulcielly, que me antecedeu. Os problemas encontrados nos atendimentos diários em relação à Lei de Maria da Penha são os mesmos retratados nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estudados no meu mestrado. A dissertação foi específica sobre a compreensão de violência de gênero, no Superior Tribunal de Justiça, em relação à Lei Maria da Penha (LMP) e também junto ao Supremo Tribunal Federal, com destaque para a ADC 19, que reconheceu a constitucionalidade da Lei. Foram encontrados inúmeros acórdãos de conflito de competência demonstrando a dificuldade que existe em nominar e classificar a violência doméstica e familiar contra a mulher. O que não é violência física é encaminhado para a vara de família, talvez numa tentativa de desocupar a vara de violência, uma vez que essas varas têm muita demanda. A organização judiciária deveria ser outra, com mais varas especializadas em violência e não com a divisão do processo inicial que chega às Varas de Violência e depois é dividido nas Varas Criminais e nas Varas de Família. Não podemos descuidar deste problema social grave devido ao excesso de processos e sim organizarmos essa estrutura judicial e contarmos com políticas públicas que consigam minimizar o problema.

Quanto à dificuldade de compreensão sobre gênero, também referida por Dulcielly, que se expressam em falas de “motivação de gênero” ou “perspectiva de gênero” que aparecem em muitos processos, não se verifica o desdobramento disso, no sentido de se ter compreensão do que efetivamente seria uma motivação ou uma perspectiva de gênero explicitada nas decisões.

As decisões por vezes apontam existir uma tentativa de solucionar o problema da família, mas não necessariamente da mulher. Manter a família no formato do patriarcado, com o perdão das violências sofridas pela mulher e aceitação dessa condição, rearranjando assim suas relações, e não necessariamente punir o agressor. Nesse sentido, até Constelações Familiares são aplicadas nas Varas de Violência e nas Varas de Família como uma tentativa não judicial, no meu entender, de resolver conflitos que estão judicializados. Mais tarde farei minha crítica quanto às Constelações Familiares e sua falta de cientificidade e de formação de seus consteladores.

Mas voltando à compreensão sobre violência de gênero, na pesquisa do mestrado, em que foram analisados 472 acórdãos no Superior Tribunal Federal e 6 no Supremo Tribunal Federal, é possível afirmar a dificuldade de compreensão sobre gênero. Desses acórdãos, apenas 7 tinham uma compreensão efetiva do

que seria perspectiva de gênero, ou motivação de gênero; os demais se limitavam a afirmar que não havia perspectiva de gênero ou não havia motivação de gênero, buscando sempre encontrar uma defesa para conservar a família.

Menciono aqui as duas orientações jurisprudenciais constantes nas Edições Anuais relacionadas à violência de gênero, com base nas decisões dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, sendo consideradas as mais importantes em relação a esse tema e que compilam, de uma certa forma, as decisões dos acórdãos relacionados, demonstrando as concepções e entendimento do STJ sobre violência de gênero. Destaque nas “Edições Anuais” que seguem como uma orientação jurisprudencial:

- 1) Para a aplicação da Lei 11.340/2006 há necessidade de demonstração da situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência da mulher, numa perspectiva de gênero.<sup>5</sup>
- 2) A vulnerabilidade, hipossuficiência ou fragilidade da mulher têm-se como presumidas nas circunstâncias descritas na Lei 11.340/2006.<sup>6</sup>

Aqui já aparece o problema da análise, pois é possível perceber que as Edições que demonstram os entendimentos, são, de uma certa forma, contraditórias. Ao menos se entende assim, pois a número 1 da referida edição determina que há necessidade de demonstração da situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência da mulher em uma perspectiva de gênero; e a número 2 diz que tais situações, acrescentando a fragilidade da mulher, são presumidas nas circunstâncias previstas na Lei.

Embora as dificuldades quanto ao entendimento ou conceito sobre violência de gênero terem ficado evidentes nas decisões do Superior Tribunal de Justiça, também foi encontrada uma certa divergência no Supremo Tribunal Federal.

---

5 AgRg no REsp 1430724/RJ, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, julgado em 17/3/2015, DJE 24/3/2015; HC 181246/RS, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, julgado em 20/8/2013, DJE 6/9/2013; HC 175816/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 20/6/2013, DJE 28/6/2013 HC 176196/RS, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 12/6/2012, DJE 20/6/2012; CC 096533/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 5/12/2008, DJE 5/2/2009.

6 RHC 055030/RJ, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 23/6/2015, DJE 29/6/2015, HC 280082/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 12/2/2015, DJE 25/2/2015; REsp 1416580/RJ, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 1/4/2014, DJE 15/4/2014.

As decisões do Superior Tribunal de Justiça não são uníssonas, muito menos específicas, quanto à compreensão de quando se aplica a Lei Maria da Penha em casos de violência de gênero, gerando dúvidas quanto à correta e efetiva aplicação da Lei, com construção de argumentos por vezes desnecessários quanto aos incisos I, II e III do artigo 5º, visto que são taxativos. Parece que poucos sabem ao certo se, nas relações domésticas e familiares ou afetivas, pode ser aplicada a Lei Maria da Penha, mesmo que expressa na Lei, porque existe uma confusão quanto ao conceito do que seria “gênero” constante no artigo 5º da Lei. Nas leituras dos acórdãos é possível afirmar que a violência de gênero está presente nos casos, embora o Tribunal busque argumentos na vulnerabilidade e na hipossuficiência na perspectiva de gênero, sem uma compreensão do que significa efetivamente a violência de gênero.

Criam-se elementos para avaliar a violência de gênero, tentando argumentar se há ou não coabitação ou relação doméstica e familiar ou de afetividade, enquanto isso já deveria estar mais que superado, até porque está expresso na Lei. Muitas vezes a questão é simples, no sentido de uma mulher que é ou foi companheira ou namorada ter sofrido violência em decorrência de uma relação íntima de afeto. Mesmo assim, se buscam argumentos quanto à vulnerabilidade ou hipossuficiência quando isso está implícito na violência sofrida e explícito nas relações diárias entre homens e mulheres nos mais variados contextos, inclusive no familiar ou de relações de afeto.

Entretanto, é possível extrair uma radiografia positiva das decisões das mais altas Cortes do país em relação a como vêm se manifestando em relação à violência de gênero. Existe um esforço de alguns Ministros e Ministras quanto a essa compreensão. Não estamos mais falando de algo desconhecido dos Tribunais quando mencionamos a Comissão ou a Corte Interamericana de Direitos Humanos e as referidas Convenções Internacionais. Houve uma apropriação dos Instrumentos Internacionais de Proteção com a ADC 19 e com os *Amicus Curiae* decorrentes, ingressados pela sociedade civil e organizações feministas, assim como do conceito de violência de gênero. O conceito de violência de gênero está sendo buscado nas decisões, mesmo que de forma contraditória ou equivocada. Entretanto, isso significa um avanço, pois isso não ocorria, ao menos em relação à violência contra a mulher, antes da Lei Maria da Penha. Essa análise quanto à concepção de violência de gênero surgiu com a Lei, embora o Brasil já tivesse ratificado Convenções Internacionais nesse sentido.

Há menos de uma década atrás os direitos humanos assegurados em legislações internacionais eram praticamente desconsiderados nas decisões do Supremo Tribunal Federal e mais ainda nas decisões do Superior Tribunal de Justiça, embora as referidas Convenções Internacionais já trouxessem a perspectiva de gênero. Entretanto, isso muda efetivamente quando a Lei Maria da Penha, traz de forma expressa a palavra “gênero”, fazendo com que os Tribunais, através de seus Ministros e Ministras, tenham que buscar resignificar seus conceitos e suas decisões.



Enfim, apesar da dificuldade de compreensão quanto ao termo e seu conceito e das inúmeras críticas à lei, é importante fazer essas considerações quanto aos avanços, pois também sabemos que sempre é noticiado o que não deu certo quando uma mulher é assassinada, por exemplo. No entanto, outras milhares de mulheres foram efetivamente protegidas com a aplicação de medidas da Lei Maria da Penha.

Reconheço que a Lei Maria da Penha tem vários problemas a serem enfrentados, como a necessidade de seu fortalecimento e sua valorização, pois as mulheres percorreram um longo caminho até conseguirem alcançar esta legislação, que, antes de ser criticada, deve ser fortalecida. Além disso, muitos problemas não estão na Lei, mas na sua aplicação e na falta de políticas públicas.

Assim, após eu falar pontualmente de alguns destes problemas, também gostaria de destacar os pontos positivos, falar dos avanços, como busquei demonstrar na análise crítica das decisões do STJ e STF.

Alguém hoje mencionou que, em muitos lugares do interior, as medidas protetivas demoram até 30 dias ou mais para serem atendidas, entretanto, também existe outra realidade. Nas capitais, geralmente nos casos mais graves, as medidas protetivas são concedidas em 48 horas, às vezes no mesmo dia. Esse é um fato positivo da Lei, que é a responsabilidade da Delegacia de Polícia e do Poder Judiciário de rapidamente determinar uma medida protetiva para as mulheres, o que ocorre em muitos casos.

Embora já existissem as medidas cautelares, não eram tão rápidas, havia a necessidade da atuação de advogados ou defensores; depois, com o Juizado Especial, começou a ser aplicada a possibilidade de afastamento do marido agressor da residência do casal, mas agora com a Lei a proteção é muito mais efetiva e rápida para as mulheres.

Outro ponto positivo apontado é com relação às Defensorias Públicas. Antes da Lei, a Defensoria era para os homens que agrediam as mulheres; com a Lei Maria da Penha começaram a atuar para as mulheres vítimas de violência. O reconhecimento de que a violência doméstica é uma violação dos direitos humanos também foi trazido com a Lei e este é um fato muito positivo.

**A competência híbrida** – a perspectiva da Lei era de que essa competência fosse aplicada nesse formato do começo ao fim do processo, mas esse formato não foi assim organizado pelo Poder Judiciário, que decidiu que a competência híbrida ocorre somente na primeira audiência, ocorrendo a cisão dos processos para as Varas Criminais e de Família conforme mencionado. A Dra. Ela, que falará depois de mim, tratará dessa questão especificamente.

Mas importante mencionar rapidamente que, na primeira audiência, podem ser resolvidos muitos problemas como a guarda dos filhos, visitas e os alimentos, assim como as medidas protetivas de urgência que

podem ter sido deferidas até antes da audiência, ou seja, embora a estrutura não tenha sido de ampliação de Varas de Violência, ao menos foi possível, nesse primeiro momento, ver a situação de violência como um todo, na integralidade.

Antes da LMP eram utilizadas as medidas cautelares, mas nesses casos era necessária a atuação de advogados ou defensores, e, agora, o registro policial sendo feito será imediatamente encaminhado e as mulheres terão direito a uma defensora nas audiências.

A aprovação da Lei também desencadeou muitas publicações, estudos, debates e pesquisas que visibilizaram o problema social que é a questão da violência contra as mulheres, sendo também outro aspecto positivo.

As políticas públicas que foram implantadas nos últimos anos junto às Defensorias Públicas, com núcleos específicos, centros de referência, Casa da Mulher Brasileira, estão sendo sucateados, devido a problemas políticos no nosso país, desde o final de 2016. Orçamentos estão sendo reduzidos, Conselhos de Direitos sendo extintos, centros de referências sem recursos humanos. A falta de políticas públicas afeta mais diretamente as mulheres pobres, negras, imigrantes e tem relação com questões trabalhistas, previdenciárias e até junto ao SUS, no âmbito da saúde. Tudo isso relacionado com o deficit das políticas públicas específicas para as mulheres e também as que não são tão específicas, mas que também atingem as mulheres.

Um ponto a ser melhorado na Lei, entretanto não o mais significativo, é a dificuldade de acionar as medidas protetivas quando não se tem o Boletim de Ocorrência, demonstrando assim uma forte vinculação das Varas de Violência ao crime, ao tipo penal. Na verdade não existe a necessidade de um registro quando não existe um tipo penal, quando, por exemplo, existe a violência psicológica, se não houver ameaças, por exemplo, mas somente a desqualificação da mulher. Na advocacia, em tentativa de acionar medidas protetivas com uma petição inicial e sem registro policial não foi possível, conseguindo a protetiva somente depois de a cliente registrar a Ocorrência Policial. Isso na prática faz com que as delegacias de polícia tenham ainda mais trabalho.

Agora, gostaria de focar quanto a algumas modalidades de resolução de conflitos utilizadas na Lei Maria da Penha. É fato que não existe nenhuma previsão legal na Lei Maria da Penha sobre *Mediação de Conflito*, *Justiça Restaurativa* e muito menos sobre *Constelação Familiar*. Esses procedimentos podem ser formas de banalizar a violência ou a constatação da dificuldade que muitos magistrados, promotores e procuradores tem de atuação em casos de violência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar.

A técnica da **Constelação Familiar** jamais foi aplicada em outras questões judiciais econômicas ou para resolver qualquer tipo penal. Parece ser mais fácil resolver as questões familiares de outras formas que não

a judicial. Há uma banalização ou, mais do que isso, talvez não saibam como atuar diante da questão. Esclarece, entretanto, que se refere não ao conhecimento técnico-jurídico e sim ao conhecimento quanto às questões de violência de gênero que envolvem o problema.

As decisões que tomamos são reflexos de como nos colocamos no mundo, ou seja, nossa colocação no mundo afeta as decisões que tomamos inclusive no âmbito jurídico, que ainda é predominantemente masculino, não necessariamente pelo número de mulheres que atualmente já integram o sistema jurídico e policial, mas por uma questão estrutural e cultural de como se organiza nossa sociedade. Tudo isto demonstra que o Judiciário tem problemas muito mais graves do que pensamos e nós temos que dar visibilidade a isso e buscar o enfrentamento.

Mesmo diante da afirmação/defesa dos entusiastas das Constelações de que não seria o Judiciário que aplica as Constelações, de que ela é realizada em uma “salinha isolada” e é feita por pessoas que não pertencem ao Judiciário, não são suficientes visto que decorrem de um processo judicial e são determinadas pelo juiz. Muitas vezes os consteladores não têm formação na área de saúde mental e buscam resolver os problemas por uma via complexa, que fala inclusive em vidas passadas, traduzindo a violência de hoje como o resultado, por exemplo, da história de um bisavô que agredia sua filha.

Se as pessoas individualmente decidem fazer constelação familiar em sua vida pessoal, que façam, mas o Judiciário jamais poderia usar essa técnica nada científica para resolver conflitos em casos de violência doméstica e que envolvem também as crianças, direta ou indiretamente.

Entendo que a mediação de conflito até pode ser utilizada em alguns casos específicos, em alguns contextos (se a mulher não tem medo; se envolvem outros conflitos que não estão no âmbito da violência; se não existe o crime da lesão corporal). Nesse sentido pode ser interessante contar com um terceiro que ajude na mediação de conflitos relacionados à guarda, visitas, alimentos, mas não mediar a violência, essa deverá ser judicializada.

Com relação à **Justiça Restaurativa**, é um formato que tem sido bastante utilizado em Porto Alegre. Foi iniciada primeiramente em trabalhos com jovens em conflito com a lei e em ciclos escolares para restaurar conflitos. E, há pouco mais de dois anos, o Judiciário tem usado a justiça restaurativa na resolução de conflitos de violência contra a mulher sem que saibamos quais são os resultados, pois ao menos em Porto Alegre não temos esses dados. Pesquisa recente do Conselho Nacional de Justiça constatou que, embora os resultados sejam positivos em casos de aplicação de Justiça Restaurativa, na prática existe um alto custo e são ainda mais lentos, ocorrendo maior morosidade nos resultados.

Falando ainda sobre Porto Alegre, acho positivo o fato de que tanto a Justiça Restaurativa como a Mediação de Conflitos só são aplicadas em casos de violência contra a mulher depois da primeira audiência, quando já está decidido o que deve ir para a Vara de Violência ou para a Vara de Família. Entretanto, como não estão previstas na Lei essas possibilidades, na prática isso pode variar, pois cada caso é um caso e cada juiz tem sua forma de instruir o processo e decidir.

Outra questão observada é que no âmbito de família existe uma desvalorização das medidas protetivas. É como se as Varas de Violência sempre concedessem, sempre fossem favoráveis às mulheres e na Vara de Família não ocorre dessa forma. Isso se reflete quando tem filhos envolvidos, quando a mulher sofreu violência ou quando o filho foi negligenciado no cuidado paterno ou mesmo abusado sexualmente. Nesse contexto, pode haver a acusação de alienação parental, estratégia de defesa ao inverso, usada muitas vezes por advogados ou advogadas para afirmar que não houve violência ou que não houve abuso. Alegam que a mulher inventa as violências para conseguir impedir o contato paterno, alegando tanto a alienação parental como a denúncia caluniosa, fazendo com que as mulheres recuem e tenham medo de denunciar e serem ainda mais prejudicadas.

Muitas mulheres que denunciam violência contra crianças chegam a perder a guarda dos filhos. Conheço uma pesquisa realizada por um coletivo de mães que perderam a guarda (mesmo não sendo uma pesquisa científica) apontando para um dado preocupante: de 100% dos casos de violência sexual denunciadas pelas mães, 88% perderam a guarda.

Temos trabalhado, nós advogadas feministas, para poder entender melhor e buscar caminhos, não só dentro do Direito, mas também de outras formas, para encontrar soluções e para demonstrar que esse problema está ocorrendo realmente na vida das mulheres.

Essa violência indireta contra as mulheres, que envolve a ameaça constante de perder os filhos, fez com que eu escrevesse o artigo “Alienação Parental, uma nova forma de violência contra a mulher”. Após esse artigo, temos conseguido debater melhor o assunto, tendo como aliado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que se manifestou pela revogação de parte da Lei de Alienação Parental, porque essa Lei tem violado os direitos de mulheres e especialmente de crianças. O Conselho Nacional de Psicologia também se manifestou contrário a essa Lei que busca a patologização de conflitos familiares.

Devemos ter em mente que a violência doméstica e familiar contra a mulher é estrutural e o espaço doméstico é justamente o lugar onde as mulheres mais sofrem violência, não só a violência moral, psicológica, sexual, patrimonial e física, mas também, muitas vezes, perdem a vida. Por isso a importância desse debate e da valorização da Lei que busca prevenir e coibir a violência, muito além da penalização. Enfim, desejo que a Lei Maria da Penha possa, a cada dia, ser melhor aplicada e implementada para salvar vidas.



**Ela Wiecko V. de Castilho**

*Doutora em Direito, membro do Ministério Público Federal, Professora da Universidade de Brasília e integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

## APLICABILIDADE DA COMPETÊNCIA CÍVEL E CRIMINAL DA LEI MARIA DA PENHA

A minha exposição sobre a aplicabilidade da Lei 11.340, de 2006, tem como foco o art. 14, que dispõe:

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A competência dos Juizados múltipla ou cumulativa, cível e criminal, é uma das disposições gerais da Lei e um dos seus pilares. Nas falas das mulheres em situação de violência doméstica elas sempre reclamam da revitimização que sofrem por terem que relatar perante várias autoridades os mesmos fatos. Assim, a proposta do Anteprojeto e do Projeto de Lei sempre teve o objetivo de reduzir esse sofrimento, conferindo a um único juízo competência ampla para conhecer da situação de violência e aplicar as medidas cíveis e/ou criminais necessárias para cessar a violência e dar uma resposta para as mulheres e filhos/as. Essa possibilidade de um juiz ter competência acumulada não é inenquívoca nem inédita. Nas comarcas com única vara judicial é o que ocorre. No direito brasileiro, temos, por exemplo, a hipótese de jurisdição integral em matéria de falência. A Lei 11.101, de 9/2/2005, na esteira da Lei anterior, de 1945, prevê o juízo da falência indivisível e competente para conhecer todas as ações sobre bens, interesses e negócios do falido, ressalvadas as causas trabalhistas, fiscais e aquelas não reguladas nessa Lei.

Mas houve dois desvios no caminho para a aplicabilidade dessa ideia. O primeiro, quando a própria Lei 11.340 no artigo 33, estabeleceu como disposição transitória que:

Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

A escolha pelas varas criminais sinalizou a preponderância da resposta penal sobre a resposta cível, reduzindo a força da ideia da competência plena, muito embora o artigo 33 expressamente mandasse observar a legislação processual civil, consoante a regra do artigo 13:

Ao processo, ao julgamento e à execução das causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, aplicar-se-ão as normas do Código de Processo Penal e Processo Civil e da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitem com o estabelecido nesta Lei.

O segundo desvio ocorreu no Poder Judiciário, com o Enunciado 3 do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid). O Fórum foi criado em 31/3/2009, durante a III Jornada da Lei Maria da Penha, realizada em parceria entre o Ministério da Justiça, SPM e Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O objetivo do Fórum é manter um espaço permanente de discussões sobre o tema, onde os participantes compartilham experiências, definem a uniformização dos procedimentos, decisões dos juizados e varas especializadas em violência doméstica e familiar contra a mulher sob a perspectiva da efetividade jurídica e aperfeiçoamento dos magistrados e equipes multidisciplinares.

O Enunciado 3, aprovado no VI Fonavid, em 2014, assentou:

A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações relativas a Direito de Família ser processadas e julgadas pelas Varas de Família.

Este enunciado foi alterado no VIII Fonavid, em 2016, para orientar que:

A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de Direito de Família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente.

A força dos enunciados é muito forte, embora não sejam vinculantes. Principalmente quando o CNJ, que articulou o Fonavid, nas Jornadas da Lei Maria da Penha, iniciadas em 2007, não questiona o escancarado

descumprimento da Lei. Ao contrário, no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, de 2010, com a atualização feita em 2018, o CNJ trata os juizados como tendo competência exclusiva penal. Essa é a regra. A exceção são os juizados de competência cumulativa, ou seja, que aplicam a lei civil e a penal. O Manual incorpora os Enunciados em um dos anexos. Pretende-se, como expresso na apresentação, que o Manual se torne “um instrumento vivo de aprimoramento da qualidade e da eficiência na prestação de um serviço importante que, bem realizado, salva vidas e modifica paradigmas”.

Registro que a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça tem decisões em recurso especial entendendo que a vara especializada em violência doméstica e familiar contra a mulher, além da competência para julgar o agressor criminalmente e determinar a aplicação de medidas protetivas de urgência, também possui competência para julgar qualquer demanda cível intentada pela vítima – desde que tenha como fundamento a violência doméstica familiar sofrida, tais como: separação judicial, divórcio, reconhecimento e dissolução de união estável, alimentos, guarda dos filhos etc. (RESP 1475006/MT e 1496030/MT).

Portanto, o CNJ não está atuando com a devida diligência no sentido de modificar paradigmas no enfrentamento à violência contra a mulher. Ao contrário, está reforçando a resposta exclusivamente penal e negando o problema da violência na resposta cível.

É preciso, contudo, salientar a importância que teve, para a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, a Recomendação 9, de 8/3/2007, do CNJ. À época, sob a presidência da Ministra Ellen Gracie, o CNJ recomendou a criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas capitais e no interior, com a implementação de equipes multidisciplinares. Foi uma sinalização rápida e muito positiva para garantir a aceitação da lei pelos tribunais de justiça. É bem verdade que este impulso não durou muito, como se verá do número de juizados criados e da baixa implementação de equipes multidisciplinares.

Vejamos as estatísticas e relatórios do próprio CNJ, disponíveis para acesso público no seu portal eletrônico.

Na publicação “Justiça em Números 2018”, o diagnóstico abrange de forma ampla aspectos relativos à estrutura judiciária, aos recursos humanos e financeiros de todas as unidades judiciárias e à movimentação processual. Os dados incluem os 27 Tribunais de Justiça, o que interessa aos fins desta análise.

No relatório de 214 páginas aparece apenas uma menção às Varas Exclusivas de Violência Doméstica, que são ao todo 122. É indicada a existência de 1.256 Varas Exclusivas Criminais, 2.338 Varas Exclusivas Cíveis e 495 Varas Cíveis e Criminais. Não há explicação sobre a diferença entre essas categorias, mas o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher observa o Manual Prático de Rotinas das Varas Criminais e de Execução Penal, acrescentando detalhamento apenas quanto às medidas protetivas e às audiências previstas no artigo 16 da Lei 11.340. Conclui-se que as 122 Varas Exclusivas de Violência Doméstica são varas criminais com exclusividade nesse tema.



A publicação “Metas Nacionais 2017” apresenta as metas aprovadas pelos presidentes dos tribunais durante o 10º Encontro Nacional do Judiciário. A Meta 8 contempla o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Consta desse documento que, no Brasil, existem 2.646 unidades judiciárias com competência para o recebimento e o processamento de causas cíveis e criminais relativas à prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Examinando o “Justiça em Números 2017”, encontramos as mesmas categorias referidas na edição de 2018, variando apenas os quantitativos para menor. Falta esclarecimento sobre o funcionamento dessas unidades judiciárias no que tange à competência cível e criminal para violência doméstica e familiar contra a mulher, se cumulativa ou não e, nesse caso, como ela se reparte.

Nos diagramas da Justiça estadual, tanto em 2018 quanto em 2017, é possível observar os principais assuntos cadastrados. No TJBA, TJMA e TJPE, a maioria dos assuntos referem-se ao direito cível e de família. Chama a atenção a incidência de “Violência Doméstica Contra a Mulher”, no TJAC e TJTO.

No relatório específico denominado “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha”, publicado em 2017, constam informações relativas à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher, bem como dados sobre litigiosidade. De acordo com a publicação, em uma década, entre a edição da Lei Maria da Penha, em 2006, e dezembro de 2016, o número de varas e juizados exclusivos em violência doméstica e familiar passou de 5 para 111. Somando-se a essas varas e juizados especializados, afirma-se que há no país 134 unidades judiciárias especializadas no julgamento dos processos de violência contra a mulher. Nesse mesmo período, houve a instalação, em 17 tribunais, de setores psicossociais especializados no atendimento à vítima (há, nesses tribunais, um total de 49 setores). Tramitaram, na Justiça estadual, 1.199.116 processos referentes à violência doméstica e familiar, o que corresponde, em média, a 11 processos a cada 1.000 mulheres brasileiras. A região Nordeste é a que apresentou a menor demanda à Justiça, com média de 6,9 processos a cada 1.000 mulheres residentes. Com relação às outras regiões, a cada 1.000 mulheres residentes, os números levantados são os seguintes: região Norte: 12,1 processos; região Sudeste: 12,4 processos; região Sul: 13,2 processos e região Centro-Oeste: 19,3 processos. Ingressaram nos tribunais de justiça estaduais 334.088 casos novos de conhecimento em violência doméstica contra a mulher. Foram baixados 368.763 processos. Ingressaram 2.904 casos novos de feminicídio; 2.478 casos foram baixados, estando pendentes 11.020 casos de conhecimento em feminicídio.

Esse relatório também se omite nos esclarecimentos sobre a competência cumulativa ou não e sobre a natureza das causas. Ao que tudo indica, a categoria violência doméstica e familiar está associada apenas a processos criminais.

Por sua vez, o relatório da “12ª Semana Justiça pela Paz em Casa”, de 2018, anuncia que, em números absolutos, houve 6.893 medidas protetivas, sendo 1.849 no TJRS, 948 no TJSP e 561 no TJMG; 9.487 sentenças com mérito, sendo 911 no TJMG, 894 no TJSP e 857 no TJMT; 5.592 sentenças sem mérito, sendo 969 no TJRS, 715 no TJRJ e 527 no TJPR; e 108 sessões do júri, sendo 32 no TJSP, 13 no TJMG e 10 no TJPR. Foi contabilizado ainda um total de 9.479 audiências de instrução e 4.960 audiências preliminares.



Novamente nenhum esclarecimento sobre sentenças cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica, mas o evidente tratamento desta como uma questão apenas criminal.

A restrição da competência dos JVDFM para processar e julgar as causas cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher é prejudicial à prestação jurisdicional e à efetividade da resposta estatal, pois: (i) não há comunicação entre os juízos criminais, cíveis e de família; (ii) os juízos cíveis e de família não se interessam pela violência doméstica, pois a consideram uma questão exclusivamente criminal; (iii) há um número elevado de decisões contraditórias ou conflitantes entre os juízos de VDFM, cíveis e de família; (iv) a regra da guarda compartilhada erigida como princípio hermenêutico nas varas de família, com base em um suposto melhor interesse da criança, fragiliza as mulheres, alimenta o ciclo da violência e serve ao objetivo de alcançar a alienação parental das mulheres; (v) no juízo cível, há orientação geral do Novo Código de Processo Civil para a autocomposição.

Relatório de pesquisa do Ministério da Justiça sobre a Defensoria Pública (2015) observou a respeito do desmembramento da prestação jurisdicional:

(...) que a necessidade de desmembrar o conflito entre diferentes áreas do Poder Judiciário tende a comprometer uma solução mais adequada, bem como dificultar o empoderamento da mulher, que se vê perdida entre tantos trâmites burocráticos. A necessidade de se socorrer de mais de uma “especialidade” na Defensoria Pública e ter de acompanhar os processos em diferentes juízos torna a assistência do Estado extremamente dispendiosa e confusa para as usuárias dos serviços. Isso porque a violência de gênero se dá num contexto muito complexo – o familiar, o doméstico –, de modo que o conflito não pode ser tratado isoladamente, somente em seu aspecto criminal, pois traz consigo muitas outras questões tão ou mais caras para a mulher em situação de violência do que a solução penal, como a eventual discussão pela guarda de filhos menores, a dissolução de casamento ou união estável, a partilha de bens, a prestação de alimentos. Ademais, as soluções tradicionais apresentadas pelo Código Penal de 1940 e pelos Códigos Processuais não satisfazem as exigências de punição dentro desta imbricada conflitualidade. Nesse sentido, a efetivação da competência cível nos JDVFM's representa a redução de uma violência institucional praticada contra estas vítimas, que poderiam ter seu caso acompanhado por um único Defensor Público, que tivesse conhecimento de sua situação familiar conflituosa também no momento de assisti-la quanto a seus direitos e deveres nas questões cíveis já mencionadas.

A existência de decisões conflitantes é tão comum que a Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher aprovou, em 2016, o Enunciado 35, nos seguintes termos:

O promotor de justiça deve zelar para que, na vigência da medida protetiva de urgência em favor da mulher, de regulamentação de direito de convivência dos seus filhos e filhas (art. 22 da Lei Maria da Penha), considerados vítimas diretas ou indiretas da violência contra ela praticada, tal decisão deva prevalecer sobre a decisão da Vara de Família que concede visitas ou regulamentação de guarda ao agressor, tendo em vista o disposto no art. 13 da Lei Maria da Penha, a especialização em gênero e o direito à proteção integral previsto no art. 227 da Constituição Federal.

Como coordenadora do Projeto de Extensão de Ação Continuada Maria da Penha: Proteção e Atenção, no Núcleo de Prática Jurídica da UnB em Ceilândia, tenho acompanhado de perto essas dificuldades na assis-

tência às mulheres. Estudantes de graduação e pós-graduação têm realizado pesquisas que revelam o prejuízo sofrido pelas mulheres atendidas no Projeto Maria da Penha devido à fragmentação da competência. Uma delas, em nível de mestrado, de André Luiz Pereira de Oliveira, foi publicada com o sugestivo título: “Se você ficar com nossos filhos, eu te mato”.

O CNJ, além de permitir o não cumprimento do artigo 14 da Lei Maria da Penha, promove uma política judiciária em contradição conceitual com as normas internacionais. Ao incentivar a prática de Justiça Restaurativa na Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, provoca um retrocesso significativo em termos de direitos das mulheres, pois a restauração não é possível de ser aplicada em relação assimétrica de poder, como é aquela em que se pratica violência de gênero. A consequência é a reafirmação da violência pelo próprio Estado.

As Semanas de Justiça pela Paz em Casa, por sua vez, concentram esforços em aspectos formais como produtividade, gestão, eficiência, e não em aspectos conceituais e estruturantes, capazes de impactar na qualidade da prestação jurisdicional perante a sociedade. Esse padrão se repete no uso da sua atribuição de definir as diretrizes nacionais da política judiciária e no seu papel de fiscalizador, como podemos ver na leitura dos diversos tipos de relatórios disponibilizados.

Não há preocupação da realização da coleta ou divulgação dos dados de forma desagregada para gerar informação útil à avaliação sobre a aplicabilidade da Lei Maria da Penha pelo Judiciário.

Para finalizar, observo, passados cinco anos da publicação do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência, as seguintes recomendações feitas ao CNJ não foram atendidas:

Para que analise a morosidade dos tribunais de justiça na criação de juizados e de varas especializadas de violência doméstica e familiar contra a mulher e determine, nos estados em que ainda não haja tais foros, o cumprimento do artigo 33 da Lei Maria da Penha, segundo o qual as varas criminais devem acumular as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher;

Para que oriente os tribunais de justiça a instituírem, por meio de alteração legal, a competência civil plena nos juizados e varas especializadas de violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme os artigos 14 e 33 da Lei Maria da Penha, não se restringindo às medidas protetivas.

## CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

### PANORAMA: ALTERAÇÕES E APLICABILIDADE DA LEI MARIA DA PENHA

#### Participantes presenciais:

**Carmen Hein Campos** – Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha pergunta à Dra. Dulcielly se os problemas elencados e sistematizados por ela são oriundos do DF ou de outros estados. E foi respondido que os problemas foram elencados a partir da troca de experiência na Comissão da Mulher que tem representatividade de todos os estados do Brasil e também da Presidente do CODEGE (Colégio de Defensores Gerais). Na Comissão sempre foi discutida a padronização do atendimento, do procedimento, dos protocolos, e sempre tem uma colega que relata problemas e solicita cursos sobre o assunto. Os problemas percebidos não são uniformes, mas são de âmbito nacional. Antes eram quatro reuniões anuais, agora são duas.

**Dra. Kiria Orlandi** – Delegada no Vale de Jequitinhonha diz que em Minas Gerais tem poucas defensorias públicas. O município em que trabalha, com 40 mil habitantes, é uma comarca com duas varas mistas e a delegacia é a única porta de entrada e ainda a única política pública do Vale. Muitos municípios não têm Delegacia da Mulher. Se a vítima procura o Ministério Público, e, se tiver alguém para colher a declaração, colhe e depois encaminha para a delegacia fazer o requerimento para as medidas. A mulher tem que voltar para repetir o fato.

Ter uma DEAM é um privilégio. Em alguns municípios tem plantão regionalizado e aí não tem delegacia, só Polícia Militar. Os centros de referência, infelizmente, não são realidade para todos. Não temos outras portas de entrada nem Defensoria Pública.

**Mônica Barroso** – Defensora Pública do Ceará fala da falta de defensores públicos e da não realização de concursos para a admissão de novos defensores. Chama atenção para o sistema de precedentes que mudou a partir do Código de Processo Civil de 2015. O que está preocupando muito é qual o entendimento que

o STJ tem da Lei Maria da Penha. Defende que é a partir desses precedentes que a ação, no primeiro grau, deve manter o foco. Segundo ela, se entra com uma ação no primeiro grau e não entende a história da admissibilidade do recurso, não vai conseguir nunca fazer muita coisa. Já está tentando fazer um levantamento como o citado pela Dra. Rúbia. Afirmo que já tem súmulas no STJ, jurisprudência paradigmática criada nos tribunais superiores e que é preciso trabalhar mais esse viés.

**Iris Gadelha** – Prefeita de Alto Santo/CE, representando o Presidente da APRECE – Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará – fala que o Município, o qual que ela é prefeita tem 60 anos que foi emancipado e ela é a primeira mulher prefeita. Alto Santo não tem Defensoria Pública. A Prefeitura tem 5 advogados/as que atendem gratuitamente a população. Pede desculpas, mas enfatiza que não aceita casos de estupro nem de assalto. Lá tem o Ministério Público uma vez por semana e um juiz três vezes por semana na Comarca. O Município tem entre 16 a 18 mil processos. Não tem delegado nos finais de semana. Cita casos de violência e de falta de denúncias. “Até no hospital a violência é velada quando uma médica olha para uma vítima de violência e pergunta: mais uma peia?, ou quando uma mãe leva sua filha ao hospital com a cabeça rachada por uma paulada do marido viciado e não quer denunciar a agressão para que não fiquem mal faladas”.

Considera que a lei ainda é muito utópica, sai triste, não pela luta. Acha difícil voltar para a sua cidade e levar todo esse discurso. Com relação ao *bullying*, tem procurado mudar a cultura com um projeto nas escolas onde é ensinado às crianças a respeitarem para serem respeitadas. Este fim de ano, para encerramento das atividades escolares, foi encenada nas escolas uma peça onde um menino branco fazia o papel de menino negro, uma menina fazia o papel de menino e o menino de menina, para eles sentirem como vivenciar o outro, o diferente e, assim, compreender a discriminação que ocorre.

Com relação às mulheres faz palestras de conscientização. Está começando a ter “pânico de dados”. “Há 14 anos que se estuda, que se sabe o que deve ser feito.” Desabafa a respeito do cansaço em relação aos dados e indaga: o que fazer com as meninas que sofrem violência? “Todos os dias sofro violência psicológica nas redes sociais. O que me entristece é que a maioria das agressões vem de mulheres”. Cita as dificuldades que tem enfrentado por ser mulher, pobre e sem família de políticos. A esperança é dentro das escolas com as crianças, não mais com quem já está criado. Agradece a oportunidade, parabeniza o evento, mas o que precisamos é mais diálogo, mais palestras. Já temos muitos dados.

**Rita Andrade** – Integrante da Plataforma Feminista do Distrito Federal, acompanhada de algumas colegas do Sindicato dos Assistentes Sociais, apresentou um manifesto em favor da Casa da Mulher Brasileira do DF, que foi inaugurada em junho de 2015 e vem passando por vários problemas. Desde abril de 2018 a Casa da Mulher Brasileira (DF) está fechada. Acrescenta que ficarão na linha de frente contra qualquer retrocesso, que exigem a retomada da Casa da Mulher Brasileira na sua integralidade e que propõem ainda que seja ampliada, com mais casas em todas as macrorregiões do Distrito Federal.

**Dra. Dulcielly** – respondeu à Prefeita Iris Gadelha, primeiramente aconselhando que ela não esmoreça. "Precisamos de mais mulheres na política, estamos sub-representadas nos espaços de poder e decisões". Questiona se no Município já tem Conselho da Mulher ou Sala Lilás. Aconselha a continuar tentando humanizar o atendimento. Reforça que há dificuldades, principalmente as orçamentárias e de funcionários, mas, só em ter uma mulher com consciência de gênero, tem tudo para fazer uma gestão bem-sucedida, melhorar a cultura e mudar a sociedade em que vive. Deseja que sua gestão seja cada vez mais exitosa.

Com relação a outro questionamento sobre o que o movimento pode fazer para resolver a questão da competência híbrida, responde que é necessária uma articulação para sensibilizar o CNJ, buscar se reunir com o Ministro Toffoli e retomar o diálogo para que seja revisto o manual. "Só assim é possível que o CNJ cumpra o que está na lei, quem sabe consiga implementar a competência híbrida, como já existe na Vara de Falência e seguindo o exemplo de Cuiabá, que está dando certo. O Juizado de Violência Doméstica de Cuiabá, Mato Grosso, que é o único estado do Brasil que implementou o hibridismo da Lei, tem competência civil e criminal. Portanto, é possível, é viável."

Outro ponto é com relação ao Executivo. Não foi tocado muito nesta mesa a questão da execução das políticas públicas de responsabilidade do Executivo. O artigo 8º da Lei, que aponta como uma das medidas integradas de prevenção, entre outras, a questão de gênero, que deve estar em todos os currículos, deve fazer parte da educação. "Do contrário, ficaremos trabalhando apenas a repressão e não a prevenção." Afirma que já existem algumas belas iniciativas nesse sentido em alguns estados e no DF. Várias escolas desenvolvem o projeto "Maria da Penha nas Escolas" e na Secretaria de Educação do DF existe o projeto "Mulheres inspiradoras", que abrange 42 escolas e vem transformando a realidade. "A mudança sabemos que é a longo prazo, mas, se não for implantado agora, jamais vai reduzir os números."

**Dra. Rubia** – apontou várias dificuldades com relação à implementação da competência híbrida por parte do Judiciário, estruturada de uma forma que se torna complexo insurgir-se contra isso no dia a dia da advocacia. Segundo ela, a estrutura do Judiciário é tão pesada que às vezes pensa em desistir, mas sabe que

o momento é de lutar para não perder o que foi alcançado, além de faltar muito em relação às políticas públicas.

Sugere que o Consórcio pense em uma articulação com o CNJ para saber o motivo da estrutura e a possibilidade de mudança. “Não existe atalho para se conseguir mudar este cenário, existe muita luta e mobilização política. Cada município que não tenha Centro de Referência precisa lutar, dialogar e buscar contato com Brasília, com o governo do estado, com outras instâncias para conseguir a implantação das políticas públicas necessárias. No interior a luta é muito mais árdua e difícil. Faltam políticas públicas, não só para as mulheres, mas para a população em geral.”

Acrescenta o quanto a Lei de Alienação Parental tem servido como escudo, estratégia jurídica de advogados quando existe uma denúncia de violência por parte da mulher, tentando desqualificar a Lei Maria da Penha e, conseqüentemente, essa mulher. O mesmo ocorre quando a mulher denuncia questões específicas com relação aos filhos, imediatamente é colocado que a mulher quer alienar o filho com relação ao pai. Além disso, sempre existe nas decisões uma exigência imensa ao comportamento materno bem diferente ao comportamento paterno. Da mãe é exigida uma perfeição de maternidade. “São dois pesos e duas sentenças que encontramos em vários processos. O Consórcio vai apoiar o coletivo de mães e preparar um documento onde possa encontrar uma nova forma de combater essa violência contra as mulheres através dos filhos.”

Também se preocupa com a questão da educação, uma vez que se fala em escola sem partido e repressão a professores. Cita um caso de uma escola em Porto Alegre onde a diretora foi afastada por defender um professor que falou sobre política. “Parece que existe uma luta, na própria educação, para 'deseducar', para que não se dê apoio à diferença, à diversidade que existe nas escolas. O *bullying*, que sempre existiu, é um problema de discriminação. Esse fato foi percebido no Consórcio e colocado na lei, entretanto, vemos que, na prática, não conseguimos nenhuma evolução. A forma das decisões no juizado da Vara de Violência Doméstica de Porto Alegre já está pronta, já está escrito e nunca se aplica aos filhos, mas, muitas vezes é necessário se aplicar. Mesmo quando há a violência contra a própria criança. Para se obter uma medida protetiva para aquela criança é necessário recorrer.”

Por fim, comunica que, no Rio Grande do Sul, na Comarca de Porto Alegre, foi criada uma vara específica para feminicídio, entretanto, não houve diálogo do Judiciário com o movimento feminista.

**Dra. Ela Wiecko** – “Na Lei Maria da Penha, quando pede a medida protetiva, aponta como porta de entrada a delegacia de polícia, porém, podemos, dentro do quadro da lei, nos artigos que falam sobre a política, sobre prevenção pelas políticas públicas de responsabilidade do Executivo, criar outras entradas, principalmente nos casos onde não existe um tipo penal correspondente. Portanto, teria que ter um investimento do



poder público para dar uma resposta para este conflito. O Consórcio não tinha pensado que a única porta de entrada seria a Delegacia para chegar ao Judiciário. A porta seria o Centro de Referência e, a partir daí, os casos iriam para o Judiciário. Se a mulher tem a coragem e toma a decisão de procurar um órgão público, é porque já chegou o momento que não aguenta mais e o Estado brasileiro precisa encontrar formas e dar essa resposta."

Ressalta a necessidade de mobilização. O Judiciário e o Ministério Público têm muito pouco canal de diálogo com a sociedade. Lembra que, quando a Lei estava sendo discutida, foram convidadas as associações de juízes, de delegados de polícia. No Judiciário, o CNJ já se considera como sendo um conselho de controle interno. Com isso, consideram que está tudo bem. Realizam seminário, discutem, fazem as rotinas, sem uma discussão com os jurisdicionados, no caso, com as mulheres que precisam do Judiciário.

"Só com uma mobilização constante, muito debate é que se poderá provocar alguma alteração dentro dessas normas e dessas rotinas que se estabelecem em todas as corporações como a polícia, Ministério Público, Judiciário e tantas outras." Finaliza realçando a necessidade de mais contato do Judiciário com a sociedade.

### Participantes do e-cidadania:

**Luiz Carlos dos Santos Souza (RJ)** – considera que o problema é quando a mulher denuncia, pois nem a polícia nem o Ministério Público tem a medida protetiva como ameaça à integridade física da denunciante.

**Maria Tereza (MA)** – é imprescindível a sensibilização da sociedade para esta problemática, garantindo espaços para que a vítima seja orientada como proceder diante desses atos.

**Priscila Marques (DF)** – questiona qual a maior dificuldade encontrada pelo governo e especialistas na criação, execução e aprimoramento de políticas públicas que garantam a proteção da mulher.

**Fernando Baruque (AM)** – considerou o tema de grande importância e relevância. Principalmente na atual conjuntura, onde tem muitas mulheres que sofrem violência e muitas vezes não denunciam.

Enquanto mediadora, agradecemos às expositoras e à plateia.

---

Os Desafios para Efetividade da  
Lei Maria da Penha



**Mediadora Fabiana Cristina Severi**

*Professora de Graduação e Pós-Graduação da FDRP/USP. Livre-docente em Direitos Humanos pela FDRP/USP. Doutora em Psicologia pela USP. Bacharel e Mestra em Direito pela UNESP. Coordenadora do Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD) da FDRP/USP. Integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha e pelo Enfrentamento a Todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres.*

## OS DESAFIOS PARA EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA

**B**oa tarde a todas e todos. Gostaria de convidar as participantes da mesa com o título: os desafios para efetividade da Lei Maria da Penha. Temos então, a Dra. Flávia, representando o Conselho Nacional de Justiça, Aline Yamamoto, representante da ONU-Mulheres, e a Professora Carmen Hein Campos, representando o Consórcio pela Lei Maria da Penha.

Todas e todos aqui saímos com um entendimento que, independente do quanto avançamos, há um desafio ou uma barreira muito grande, que é o modo de interpretação da Lei na chave da política criminal. O desafio está em entender a lei na chave da justiça social. Isso nos impõe outras tarefas, para todos os órgãos dos vários sistemas que estão nomeados pela Lei. Mesmo com uma série de tarefas e esforços já feitos, eles não estão conseguindo ainda lidar de uma forma minimamente eficiente como a gente espera. Os números da violência ainda são alarmantes.

As minhas considerações sobre os desafios serão a partir da atuação das coordenadorias criadas pelos tribunais de justiça. Nós estamos terminando, pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, uma análise da atuação das coordenadorias estaduais dos tribunais de justiça em violência doméstica contra as mulheres.

Tenho acompanhado, nos últimos dois anos, como pesquisadora, as políticas judiciárias de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, e, de fato, as duas resoluções do CNJ, de número 254 e a 255, que foram publicadas recentemente, têm um texto mais adequado e um diálogo mais interessante com aquilo que a Lei Maria da Penha coloca como tarefas ao sistema de justiça. Entendo que, sem dúvida, essas duas resoluções são um passo importante do CNJ. As duas, de modo combinado, acabam articulando a política de enfrentamento à violência contra as mulheres com política de equidade de gênero. Isso é, também, uma recomendação extraída da própria leitura dos tratados internacionais de direitos humanos das mulheres. Mas o que a gente precisa agora é ir refinando um pouco mais nossas demandas para os órgãos do sistema de justiça.

No caso das coordenadorias, eu analisei os relatórios de prestação de contas que foram enviados por 19 coordenadorias ao CNJ em 2018. Foram 19 porque só esse número de tribunais que enviou para o CNJ a prestação de contas. Dos 19, apenas 6 tribunais disponibilizam os relatórios em suas páginas eletrônicas. Eu fiz o levantamento durante o período em que ocorreu a Jornada Maria da Penha de 2018. Também usei dados daqueles estados que responderam a um questionário enviado por mim para as coordenadorias. Foram



8 as respondentes. Também usei dados das visitas que realizei junto à Coordenadoria do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Com base nesses dados, levanto aqui algumas questões que são desafios, muitos deles reportados pelas próprias mulheres, juízas, desembargadoras, que atuam nessas coordenadorias. A primeira é que as coordenadorias são criadas pelos tribunais de justiça estaduais, mas sem que sejam destinados recursos financeiros e estrutura para que as coordenadorias funcionem. Se você pergunta aos tribunais quanto de recurso as coordenadorias recebem para executar suas

ações, esse dado não existe. Da mesma forma, o CNJ também não disponibiliza, pelo site, o valor de quanto é destinado para as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, tampouco detalha qual o orçamento para o funcionamento das varas especializadas em violência doméstica. Nós não sabemos, então, quanto do orçamento do Judiciário é gasto com as políticas para mulheres.

Outra questão é que as coordenadorias, no lugar em que elas estão nos tribunais, acabam sendo comprimidas por uma rede também de poder que as coloca em uma condição com pouca margem de ação para poder atuar na afirmação e efetivação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Então, apesar de a existência delas ser um ganho, e eu considero um ganho muito grande, elas ainda, dentro dos próprios tribunais, enfrentam uma série de obstáculos para conseguir realizar suas ações.

Uma ação muito recorrente entre as ações das coordenadorias – reportada como uma das suas atuações principais – é a atuação educativa para fora do Judiciário. A Lei Maria da Penha prevê a capacitação interna dos juízes e demais servidores dos tribunais, mas o que a gente percebe é uma ida dos agentes do sistema de justiça para as escolas. Eu sei que existe um senso comum de que as escolas, sobretudo públicas, precisam de uma espécie de diálogo, de apoio, de pessoas que as ajudem. Nós as interpretamos na chave da precariedade. Como educadora, eu tenho que dizer que a sala de aula – e nosso papel como professoras e professores – envolve um planejamento que é complexo, com elaboração de plano de ensino, que tem

conteúdo, bibliografia relacionada, estratégias didáticas, de avaliação etc., tudo sendo construído entendendo a educação de um modo processual. E, muitas vezes, essas idas não são estruturadas do modo como os educadores e educadoras fazem.

Então, quanto são efetivas – descontando a empatia que eventualmente se construa naquele momento – essas idas às escolas em termos de ação educativa? Eu me questiono: em que medida essas ações dos agentes do sistema de justiça não são uma intrusão em um processo que é planejado pelos educadores e educadoras que estão lá? Eu estou querendo problematizar isso, mas para que os órgãos do sistema de justiça pensem o seu próprio papel na capacitação interna de seus agentes. E, eventualmente, para que pensemos em uma relação com a escola pública que possa ser de diálogo com os professores e professoras. Esse diálogo pode ajudar professoras e professores a inserirem conteúdos sobre a Lei Maria da Penha em sala de aula.

Pensando a partir da Universidade, eu tenho, por mês, muitos pedidos de orientações de iniciação científica, TCC e mestrado, na chave “gênero” ou “violência doméstica”. E a grande maioria desses pedidos é relacionada a estudos envolvendo a efetividade do Judiciário, do sistema de justiça, com relação à aplicação da Maria da Penha. E o que eu tenho que dizer para tais estudantes, muitas vezes, é que não dá para fazer muitas dessas pesquisas, porque os dados que gostaríamos de analisar não são de fácil acesso. Então, precisamos avançar na construção de uma política de acesso aos dados, pois os dados do CNJ são, muitas vezes, construídos para o seu uso interno. Ele não pensa que a Universidade e outros órgãos possam, também, querer olhar esses dados e pensar a aplicação, a efetividade da Lei Maria da Penha para além da questão do tempo processual, quantos processos existem, quantas sentenças foram dadas – que é um pouco disso que a gente tem.

Para terminar, o MESECVI, que é o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará, tem um documento que eu acho maravilhoso, já citei em outras reuniões, que é um guia com vários indicadores de acompanhamento da implementação da Convenção, e muitos deles podem ser usados para nós pensarmos a implementação da Lei Maria da Penha. Ali já existem alguns indicadores que podem guiar o CNJ a problematizar que tipo de dados ele poderia fornecer para a sociedade. Nós não temos dados, por exemplo, sobre o perfil das mulheres que têm buscado a Justiça. Não sabemos a raça, etnia delas, idade, origem territorial etc. Não sabemos o conteúdo das decisões – não falo aqui em relação aos nomes das partes ou aos conteúdos declarados sigilosos pela Justiça. Não sabemos, por exemplo, como as decisões incorporam ou não o conteúdo dos tratados internacionais ou dos marcos dos direitos humanos nas suas decisões para serem fundamentadas.

Enfim, temos que dar um passo a mais, para melhorar as condições de acesso aos dados do Judiciário. E, se o foco das coordenadorias tem sido educação, que pensemos uma forma de ultrapassar os estereótipos que temos com relação à escola.



**Flávia Moreira Guimarães Pessoa**

*Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça.*

## A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM RELAÇÃO À LEI MARIA DA PENHA

**B**oa tarde a todos. É um prazer estar aqui representando o CNJ, assumimos a presidência do Conselho em setembro de 2018 e é uma oportunidade ímpar estar aqui dialogando com vocês. Vi várias referências ao CNJ, então eu acho que é fundamental a nossa presença e possibilidade de diálogo e até convidar vocês para os eventos que promovemos no Conselho.

Vou apresentar as ações que o CNJ vem desenvolvendo, não apenas a partir de setembro, mas principalmente nos últimos anos. O CNJ tem desenvolvido, nos últimos três anos, uma ação muito forte relacionada à Lei Maria da Penha, embora essa política venha desde a criação, mas nos últimos três anos a gente tem recrudescido essa atuação através do Programa Justiça pela Paz em Casa, que já foi referido aqui pelas professoras no painel anterior, como também a jornada da Lei Maria da Penha. Essas ações estão previstas especificamente na Resolução 254 do CNJ. Em termos legislativos, normativos internos, a 254 trata especificamente da questão relativa à violência, e a Resolução 255 se refere à participação feminina no Poder Judiciário. Ambas as discussões a gente percebe que estão permeadas em todos os órgãos. Estive aqui há 15 dias para um seminário relativo ao tema, até que foi suscitado o conflito entre a Lei Maria da Penha e a de alienação parental, assim a gente tem percebido uma interlocução grande que só tende a aumentar.

Minha apresentação foi prevista dentro da proposta do evento, de justamente verificar esses desafios para concretização da Lei Maria da Penha. No Brasil se fala muito em alteração da legislação, é muito importante lembrar das convenções internacionais que regem o tema. O CNJ tem firmado inúmeros convênios e inúmeras novas portarias e resoluções internas relativas à internacionalização. O CNJ tem um comitê específico para adequação de suas metas, aquelas conhecidas nacionalmente e definidas no encontro nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com a ONU. As metas estão em acordo e pautadas na agenda 2030. Inclusive, teremos um evento para tirar os indicadores relacionados à Meta 5 da agenda 2030 que se divide em nove. Entre eles está elencar alguns objetivos específicos para o Poder Judiciário. As metas do CNJ são definidas em sucessivos encontros que vão sendo realizados ao longo de cada ano e são votadas no encontro de dezembro. Essa é uma forma de colher e permitir uma maior interlocução com os órgãos da sociedade civil. Temos tido ainda uma interlocução mais firme e institucional com a Câmara e o Senado.



As convenções internacionais são uma forma de proteção da agenda feminina frente a qualquer tentativa de modificação do direito interno, daí a tão grande importância dessa visualização do normativo internacional junto ao normativo brasileiro através do reconhecimento pela legislação.

Do ponto de vista internacional de convenção interamericana temos as definições do que seria a violência contra a mulher e violência baseada no gênero. Dentro disso a gente traz todo um histórico de sujeição de como era a nossa legislação na época das ordenações filipinas, porque a legislação vai e vem e pode sofrer freios e, a partir disso, é importante ver o ordenamento jurídico. Enquanto técnicos do direito em cada uma de suas esferas, é importante estarmos preparados para atuar nesse sentido. Temos um histórico do mundo em transformação com um referencial muito negativo para a participação feminina. Os ODS que mencionei e que vieram a substituir os objetivos do milênio, todos da ONU, têm essa interlocução com nosso ordenamento jurídico interno, além dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a Constituição e a Lei Maria da Penha.

Foi falado muito aqui que a gente só olha a Lei Maria da Penha como uma lei criminal e, na verdade, ela não é apenas uma lei criminal, mas é importante ressaltar que o Poder Judiciário tem emitido inúmeras medidas protetivas também na esfera cível independentemente da esfera criminal. Sobre o artigo 14 da Lei, o CNJ está acompanhando essas alterações e verificou que foram firmados diversos compromissos e termos de cooperação inclusive com o Ministério de Direitos Humanos. Um deles é sobre os formulários de risco, que seriam preventivos, ou seja, não apenas aquela ideia de uma ação imediata da medida protetiva ou de um recolhimento do agressor, mas também o formulário de risco para situações futuras. Esse compromisso inclui o Conselho do Ministério Público, o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério de Direitos Humanos e será desenvolvido a partir de planos pilotos no ano que vem. Para além disso, estamos com um plano de criação de locais integrados, como foi muito falado aqui no painel anterior, mas, evidentemente, para isso teremos que contar com parcerias locais como também com uma diretriz nacional dessa unificação. Caso se concretize, seria a efetivação com o Poder Judiciário dos Centros de Referências e a Casa da Mulher Brasileira. O CNJ está empenhado nessa proposta, mas obviamente vai depender de conexão com o Poder Executivo na próxima gestão, embora já tenhamos começado as tratativas por meio dos diversos convênios firmados. Portanto, temos na Lei Maria da Penha tanto a parte criminal quanto a atenção integral multidisciplinar à mulher.

As coordenadorias locais de violência doméstica coordenadas pelo CNJ têm ações específicas, além dos números do relatório da semana pela paz em casa. Cada tribunal de justiça tem nos relatórios divulgados as ações de prevenção em escolas e nas redes municipais. É incentivado que cada juiz dos municípios do interior fomente, por meio das coordenadorias de violência doméstica, a criação de redes locais.

Dessa forma trazemos a posição afirmativa do CNJ pelas medidas protetivas e pelas políticas preventivas. Em relação à justiça restaurativa, o CNJ estabeleceu um grupo de trabalho que vai ter interlocução com núcleo relativo à violência contra as mulheres. Entre a justiça e a realidade, estamos falando de lei e sobre o que o CNJ vem fazendo, porém temos todas as distorções, os silêncios, os preconceitos que tem em todas as

esferas, seja enquanto Poder Judiciário, seja enquanto atores sociais.

A legitimação da violência, o fato das pessoas que antes não tinham coragem de verbalizar e hoje se sentem encorajadas é cada vez mais crescente e temos que reagir em conjunto. A invisibilidade da violência faz parte da nossa responsabilidade enquanto CNJ, mas também de toda a sociedade civil e organizações envolvidas com o tema.



A educação, também já falada no bloco anterior, tem nossa atenção, a forma que educamos nossas crianças é a nossa visão de futuro. Temos atuado com programas específicos nas escolas, porém não temos estrutura suficiente. Temos feito parcerias em alguns estados a depender da interlocução existente. Para evitar a visão binária e oposta, dicotômica de gênero, e que o local mais inseguro para a mulher seja dentro de casa, temos que trabalhar em conjunto. Já está provado por inúmeros gráficos e pesquisas realizadas que, enquanto para o homem o local do perigo é a rua, para a mulher o local de perigo é dentro de casa. Somos o quinto país em morte de mulheres e a grande maioria dessas mulheres morre no espaço privado, isso foi mencionado aqui e quando fazemos a semana pela paz em casa. Realizamos três semanas durante o ano, uma no mês de março em comemoração ao Dia Internacional da Mulher, uma no mês de agosto em razão do aniversário da Lei Maria da Penha e uma no mês de novembro pelos 16 dias de ativismo.

O CNJ pensa muito em estatística e tem um departamento específico que se chama Departamento de Pesquisas Judiciais. É importante controlar os dados. Evidentemente que, para além dos números, precisamos atuar na política pública do ponto de vista preventivo.

As mulheres negras não denunciam pela vergonha, mas também pelo medo de perder a guarda dos filhos. Essa Comissão discutiu bem esse tema no seminário que houve há quinze dias. Essa é uma realidade, uma manobra que as vezes é utilizada e que realmente temos que ver as formas de coibir. A proposta que fazemos é unir as forças existentes, a OAB, as entidades civis, os conselhos de classe, Poder Executivo e a secretarias de educação para atuação conjunta, mobilização, construção da rede, homens e mulheres efetivando o direito.

Muito obrigada.



**Aline Yamamoto**

*Especialista em Enfrentamento à Violência Contra a Mulher da ONU Mulheres.*

## A LEI MARIA DA PENHA COMO VETOR DE POLÍTICA PÚBLICA

Oi, boa tarde a todas, é um prazer estar aqui dialogando com vocês todas e cumprimentar minhas colegas de mesa, Fabiana, a Dra. Flávia e Carmen. Trago então os cumprimentos da Sra. Nadine Gasman, que é nossa representante do escritório das mulheres no Brasil. Ela está em missão no exterior, então não pode estar aqui presente. Estamos finalizando os 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres e eu trago nesta apresentação dados que esse público parece já conhecer bastante. Temos um cenário global de violência, mais de um terço das mulheres no mundo já sofreram algum tipo de violência física ou sexual por um parceiro ao longo da vida ou violência sexual por um não parceiro. Isso se estima mais de um bilhão de mulheres no mundo. Em relação aos assassinatos de mulheres, os feminicídios, os estudos indicam que, do total de mulheres que são assassinadas, cerca de 40% a 50% são vítimas de seus parceiros ou ex-parceiros e familiares. Se compararmos essa porcentagem em relação aos assassinatos dos homens, não chega nem a 6% os homens que são assassinados por suas parceiras ou familiares. Então, é um fenômeno muito distinto do feminicídio e é por isso que existe um conceito que foi criado diferenciando e dando visibilidade aos assassinatos de mulheres. Os fenômenos são distintos e precisamos reconhecê-los, as taxas mais altas de assassinatos de mulheres estão na nossa região da América Latina e Caribe. Infelizmente, o Brasil está em terceiro lugar em número absoluto de mulheres assassinadas e em quinto em números relativos. O Brasil representa 40% do total de assassinatos cometidos contra mulheres na América Latina e Caribe. É um número bem relevante.

Ainda falando sobre feminicídio, um dado de uma pesquisa feita pelo instituto que estuda a questão do porte de arma e da letalidade por armas, tem se deparado que, em países industrializados, a diminuição da taxa geral do número de homicídios não necessariamente é seguida da diminuição dos números de morte violenta, de mulheres. Então, se a gente pretende reduzir os feminicídios, a gente precisa entender qual é esse fenômeno. Se a gente tem uma política criminal para a redução de homicídios que não considera essa especificidade, esse número não vai baixar. E no Brasil os dados são semelhantes, muito equivalentes aos dados globais das diversas pesquisas, que 20% a 30% das mulheres já sofreram violência doméstica.

Há outros dados especificamente sobre os homicídios e assassinatos de mulheres, o Brasil é um país com altos índices de letalidade, são quase 64 mil homicídios. As mulheres representam 7% desse total. Apesar

de ser um número bem reduzido, essa porcentagem também é equivalente em outros países, os assassinatos das mulheres giram em torno de até 10% do total de homicídios. No Brasil, temos observado que os dados têm apontado uma tendência de aumento do número de assassinatos das mulheres negras enquanto existe uma tendência de queda dos assassinatos de mulheres brancas, na verdade, não negras seria mais correto dizer. E isso exige de nós sempre uma fala de desigualdade estruturante no nosso país, ela é de gênero, mas também é racial. Precisamos olhar esses fenômenos de forma cruzada para não perpetuar outras formas de discriminação. Ainda não temos estudos suficientes para afirmar o motivo do aumento no número de mortes de mulheres negras, mas obviamente esses dados exigem que os formuladores de políticas públicas, as instituições diversas, a sociedade como um todo indague: será que as redes de proteção estão sendo acessadas pelas mulheres negras? Será que elas estão acessíveis, tanto quanto para as mulheres não negras? Por que as políticas públicas então provavelmente não alcançam ou alcançam em menor medida as mulheres negras?

Os dados que temos de violência sexual, mais de 60 mil estupros ao ano, já sabemos que são registros policiais e que é um dado subnotificado. A estimativa, com base em estudos de outros países poderia dizer que são mais de 600 mil estupros no Brasil, a maioria de mulheres, crianças e adolescentes. Em 70% os autores agressores são conhecidos. No caso de crianças 70%, para mulheres adultas 40%. Como lidar com esse cenário de violência? Não dá para fazer de outra forma, senão chamar à co-responsabilidade, o estado, a sociedade e os indivíduos.

E como a Leila falou muito claramente, o que a gente precisa para responder esse cenário dentro de um estado democrático de direito? Precisamos de instituições democráticas fortes com representatividade de mulheres, legislações que não sejam discriminatórias e que tenham, inclusive, ações afirmativas, políticas públicas de prevenção e de resposta, serviços essenciais de atendimento para as mulheres disponíveis e acesso à justiça.

A América Latina e o Caribe, nossa região, têm avançado em termos de legislação e políticas públicas para combater a violência contra as mulheres. A construção histórica dos direitos humanos e dos direitos das mulheres vem sendo incorporada pelas legislações nacionais. Na década de 1990, foram promulgadas nos países da região as diversas leis contra a violência doméstica e familiar, e no Brasil chegou um pouquinho depois, em 2006 com a Lei Maria da Penha. Enquanto isso outros países já começaram então a pensar em legislações mais amplas, que olhassem para o fenômeno da violência não só no âmbito privado, doméstico e familiar, mas no âmbito público e das diversas formas que a violência assume em todos os diferentes espaços. Apesar disso, a Lei Maria da Penha é muito reconhecida, justamente por ser abrangente, integral e que traz realmente um vetor de políticas públicas.

Temos a Lei do Feminicídio desde 2007, em vários países da região, tipificando de formas variadas em suas legislações penais, trazendo o crime como um tipo penal diferenciado.

Nas políticas públicas, praticamente em todos os países (31 dos 33 países) criaram-se planos de ação nacional para eliminação da violência contra as mulheres. No Brasil isso também vem acontecendo. Em 2004 foi promulgado o primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2005 foram lançadas as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência, em 2007 o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e em 2013 teve o lançamento do Programa Mulher Viver sem Violência. E junto com as políticas públicas, vem a criação dos mecanismos para promover a igualdade de gênero – no Brasil chamamos organismos de políticas para as mulheres – visando impulsionar as temáticas transversais e multissetoriais.

As referências do Brasil, já citadas pela Dra. Leila, foi a criação do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com status de ministério, que atualmente perdeu essa condição, o que faz diferença em termos da força, poder de negociação, orçamento e na indução da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. No Brasil, segundo os dados da SPM, temos 700 conselhos de direitos das mulheres estaduais e municipais, órgãos de políticas para mulheres, que infelizmente nos últimos anos vem se reduzindo junto com a própria SPM e um certo retraimento das políticas de enfrentamento à violência.

Qual o nosso contexto atual, global e também nacional? Trago como referência a Recomendação Geral 35 do comitê SIDOC, mencionado pela professora Sílvia Pimentel, que é de 2017. Vem novamente falar sobre a importância de entender a violência contra as mulheres como a violência baseada em gênero. Esse diagnóstico passa por um momento de concentração do poder político, econômico e financeiro, de políticas de austeridade, redução de gastos públicos, diminuição dos espaços democráticos de participação social e uma deterioração de estado de direito. Esse cenário tem como consequência uma piora da condição de vida das populações mais vulneráveis e que estão na base da pirâmide, como as mulheres, a população negra, indígena, quilombolas e migrantes. São as populações que ficam mais vulneráveis e que mais sofrem com as políticas de austeridade, o que leva ao enfraquecimento das ações estatais de promoção da igualdade e um consequente aumento da desigualdade e da violência.

Quanto aos desafios para aplicação da Lei Maria da Penha, eu trouxe o já mencionado artigo 8º, capítulo 1, que fala das medidas integradas de prevenção. Sabemos muito da parte penal e não entendemos a Lei Maria da Penha como um vetor de políticas públicas, mesmo estando explícito. Diz que a política pública visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, requer um conjunto articulado de ações da união dos estados, Distrito Federal, dos municípios, entidades não governamentais, incluindo segurança pública,

assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. A promoção de estudos e pesquisas, promoção de campanhas educativas de prevenção, capacitação permanente de todos os profissionais de todas essas áreas que foram mencionadas e os destaques nos currículos escolares com conteúdos relativos aos direitos humanos, a equidade de gênero, de raça, etnia e em relação à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Eu trouxe isso porque a gente precisa entender e lembrar o tempo todo que falar da Lei Maria da Penha é falar disso tudo. A Lei traz em seu texto a dimensão da ação do Estado e da sociedade necessária para mudar um cenário de violência. Infelizmente nesse momento estamos vendo o enfraquecimento dos mecanismos de promoção da igualdade de gênero, nítido nas últimas eleições, as secretarias de políticas para as mulheres muitas delas vêm perdendo espaço tanto nos estados quanto nos municípios e também no governo federal. Isso tem levado conseqüentemente à diminuição do orçamento e da rede de serviços, o que tem impacto direto na vida das mulheres. Em paralelo vemos uma ênfase nas políticas de segurança pública em detrimento de ações multissetoriais e integradas. É importante a fiscalização das medidas protetivas, são fundamentais as patrulhas Maria da Penha, mas a Lei Maria da Penha não se resume a isso.

Nesse cenário, percebemos, inclusive por meio de pesquisas (IPEA), que há uma altíssima tolerância social à violência, embora as pesquisas apontem que se tolera menos. Discursivamente nas pesquisas as pessoas são menos tolerantes em relação à violência contra as mulheres, entendem e acham que tem que ser punida, mas quando você pergunta sobre condutas que estão diretamente conectadas a esse contexto de violência, as pessoas são muito tolerantes. Vivemos essas desigualdades, e, segundo os dados da SPM, os serviços especializados de 2003 até 2016 tiveram um aumento no número de oferta. De 2016 a 2018 houve uma queda no número de serviços, exceto nas varas especializadas. O mais preocupante é o Centro de Referência especializado no atendimento às mulheres, a porta de entrada para ter orientação jurídica e apoio psicossocial para fortalecê-las para os próximos passos. O acesso à justiça é uma questão muito sensível na nossa região. Em 2007 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou um relatório específico sobre a dificuldade das mulheres vítimas de violência nas Américas de acessarem à justiça. Temos diagnósticos, o problema não é filosófico nem teórico, é político. O machismo é estruturante e a desigualdade estrutural beneficia boa parte da população.

A forma da organização compartimentalizada e especializada da justiça é um enorme obstáculo para as mulheres terem acesso. Um único fato de violência pode gerar um dano patrimonial, uma demanda familiar e uma demanda criminal. E, nesse caso, apesar da Lei Maria da Penha, a mulher continua tendo que bater na porta de cada uma dessas varas, que, por sua vez, não se comunicam entre si e têm decisões contraditórias. Portanto, é um percurso muito difícil de ser trilhado. Desistir pelo caminho se torna mais fácil. Todos os

problemas da vara de família que não aplicam a Lei Maria da Penha, como a Dra. falou, são encaminhados para conciliação e mediação, que é um princípio oposto ao da Lei Maria da Penha. As varas do júri que tratam do feminicídio começam a realizar a discussão das igualdades de gênero, mas até então estavam muito distantes do cenário capaz de entender o que é uma desigualdade estruturante, o que é violência contra as mulheres. A persistência dos estereótipos dos papéis de gênero tem levado à revitimização das mulheres.

Quando a Lei Maria da Penha fala em que situações ela é aplicável, está pressupondo que existe desigualdade de gênero e não que a desigualdade vai ter que ser encontrada caso a caso. Existe uma tendência e um esforço de esvaziar a Lei Maria da Penha em diversos aspectos. O desrespeito à autonomia das mulheres levando à criminalização delas mesmas quando elas não dão andamento ao processo da forma que os atores de justiça acham que deveria. Tem-se uma dualidade na assistência judiciária. Esse é um diferencial na Lei Maria da Penha, as mulheres devem estar acompanhadas de advogadas ou defensoras em todos os atos processuais, isso faz toda a diferença e por isso foi previsto na Lei, porém não é o que temos. É um contexto mais amplo que reflete a ausência de responsabilização do estado e de reparação do dano. No Brasil não temos essa cultura de responsabilizar o Estado quando ele se omite e negligencia o atendimento. Ele tem informação e mecanismo para proteger as mulheres e não o faz.

Por fim, quero lembrar os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU que os países acordaram e são as prioridades até 2030. O objetivo 5 fala de igualdade de gênero e está em todos os demais, pois em erradicação de pobreza, saúde e bem-estar, educação de qualidade, água potável e saneamento, existe uma especificidade de gênero. Em cada uma dessas metas elas precisam ser observadas. Os indicadores precisam estar sempre atentos às perspectivas das mulheres. E nesse grupo de mulheres existem grupos mais vulneráveis que são as mulheres negras, indígenas, quilombolas, com deficiência e migrantes. No total são 169 metas globais que o estado brasileiro precisa assumir como compromisso e perseguir até 2030.

Esta é a minha contribuição, eu queria agradecer. Obrigada.





**Carmen Hein de Campos**

*Doutora em Ciências Criminais, PUCRS, Professora do Programa de Mestrado e do Curso de Direito do UniRitter/RS, integrante do Consórcio de ONGs Feministas pela Lei Maria da Penha.*

# RESISTÊNCIAS E DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA<sup>7</sup>

## Introdução

**M**inha exposição está organizada a partir do que ouvi nas mesas anteriores sobre as diversas resistências e obstáculos à efetividade da LMP (Lei 11.340/2006).

Início afirmando que a existência da Lei Maria da Penha é ela própria uma resistência a todo um discurso masculino hegemônico do sistema de justiça sobre violência contra mulheres. Ou seja, a lei é uma resistência feminista e das mulheres a uma tradição jurídica de naturalizar e banalizar a violência contra as mulheres e que tem se transformado em uma re-existência cotidiana.

Os vários exemplos mencionados neste Seminário demonstram como obstáculos de diversas naturezas comprometem a efetividade da Lei Maria da Penha. Alguns deles referem-se a incompreensões ou confusão sobre o conceito de gênero e ao desconhecimento ou a não aplicação dos tratados de direitos humanos das mulheres. A essas resistências estou denominando de teóricas ou de conhecimento. Há também obstáculos institucionais ou estruturais que dificultam a aplicação da Lei como, por exemplo, o baixíssimo número de juizados/varas especializadas e de equipes multidisciplinares e, ainda, resistências organizacionais entendidas como o desequilíbrio de gênero no interior das instâncias deliberativas do sistema de justiça. Esse conjunto de resistências tem levado ao descumprimento da Lei Maria da Penha, à denegação da justiça e à violação dos direitos das mulheres. A seguir, analiso cada uma delas.

## 1 – Resistências teóricas ou de conhecimento

Na mesa anterior, a defensora pública Dulcielly Nóbrega de Almeida trouxe informações coletadas pela Comissão Nacional da Mulher, do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais – CONDEGE, que de-

---

<sup>7</sup> Artigo preparado a partir da exposição feita no Seminário sobre a Lei Maria da Penha organizado pela Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher e realizado no dia 12 de dezembro de 2018, no Senado Federal. A autora agradece o convite e parabeniza a Comissão Permanente pela realização do Seminário.

monstram as inúmeras resistências do sistema de justiça à aplicação da Lei Maria da Penha, em todo o país<sup>8</sup>, entre elas: a) prazos exíguos na fixação de medidas protetivas de urgência (MPU) que variam de 10 a 90 dias; b) não renovação da medida se não houver fato novo; c) ausência de motivação de gênero; d) ausência de subordinação, vulnerabilidade ou dependência econômica da mulher; e) não concessão de medidas protetivas em relações homossexuais; f) fixação de multas ou condução coercitiva para as vítimas que não comparecem às audiências; g) ausência de juizados/varas com competência única (civil e penal). Muitos desses fatos observados no dia a dia da Lei Maria da Penha são comprovados por diversas pesquisas.

No que se refere à fixação de prazos exíguos para as medidas protetivas de urgência (MPU), que variam de 10 a 90 dias, é importante salientar que a Lei Maria da Penha não fixa prazos para a vigência de uma medida protetiva porque cada situação de violência deve ser analisada individualmente, considerando as circunstâncias específicas da vida de cada uma das mulheres que solicita proteção ao Estado. Se é possível argumentar que uma medida protetiva não deva vigorar indefinitamente, embora possa vigir por longo tempo, fixar um período de apenas 10 dias é, no mínimo, preocupante. Nesse exíguo prazo não é possível que as mulheres consigam minimamente se organizar ou mesmo sentirem-se seguras. Além disso, a medida não terá a menor eficácia contra um agressor contumaz que se sentirá legitimado pelo Poder Judiciário. As medidas protetivas, como o próprio nome indica, visam proteger a mulher de uma violação ou tentativa de violação de direitos e, para que isso seja possível, o tempo de duração faz muita diferença.

Soma-se ao limitado prazo para a medida a baixa concessão em algumas varas/juizados e o descumprimento do prazo legal de 48 horas previsto no artigo 18 da Lei<sup>9</sup>. No Distrito Federal, a pesquisa de Diniz e Gumeri (2016) revelou que, entre 2006 e 2012, em 48% dos casos, as medidas foram negadas por falta de informações para análise dos requerimentos, indicando fragilidade na formulação das medidas. Ou seja, quase metade das medidas não é concedida pelo Poder Judiciário. A demora na concessão aponta ainda a displicência judicial com os pedidos das MPUs, pois um em cada quatro pedidos é indeferido sem justificativa (DINIZ; GUMIERI, 2016).

---

8 A exposição de Dulcielly Nóbrega de Almeida pode ser conferida online: <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/84454>

9 Art. 18. Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas:

I – conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência;

II – determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso;

III – comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis.

A não renovação das MPU's se não houver fato novo é uma exigência descabida e ilegal, pois não é prevista na Lei Maria da Penha. O objetivo das medidas protetivas é assegurar a proteção das mulheres, e isto não está relacionado à existência de fato novo, mas ao medo real que as mulheres sentem. Por isso, uma medida pode e deve ser renovada se a mulher não se sente segura, independentemente de nova ameaça ou agressão.

A não concessão de medidas também está relacionada a exigências como produção de provas e testemunhas, o que coloca sobre a vítima o ônus da prova e inverte a lógica protetiva da lei. Essas exigências desvelam a falta de credibilidade na palavra da vítima, típico de um sistema machista e misógino. Por outro lado, evidencia a ausência de conhecimento sobre a complexidade da violência doméstica. Sabe-se que a violência doméstica dificilmente tem testemunhas e não raras vezes o medo impede que as mulheres registrem a ocorrência logo após o fato. Por isso, a exigência de provas e testemunhas subverte a lógica da Lei Maria da Penha, especialmente as medidas protetivas de urgência, e é uma tentativa de adequá-la à lógica do sistema penal tradicional (CAMPOS, 2018, p.14). Dessa forma, exigir provas e testemunhas é desconsiderar a complexidade da violência, desacreditar a palavra da vítima e substituir a lógica de proteção rápida, adequada e eficiente da lei pela lógica lenta, burocrática e ineficiente do sistema penal tradicional.

Outro argumento utilizado para a não concessão de medidas protetivas é a “ausência de motivação de gênero”, ou inexistência de “vulnerabilidade, subordinação ou dependência econômica da mulher”. Esses argumentos são a demonstração mais visível da profunda incompreensão e confusão sobre o conceito de gênero e de violência baseada no gênero. Não raras vezes, há uma associação entre sexo e gênero, como se o sexo fosse o gênero. O entendimento do gênero como biologia (sexo) tem levado à negação da proteção à violência praticada em relações lésbicas. Ou seja, como o gênero é identificado como sexo, muitos tribunais e juízes/as negam medidas protetivas a casais do sexo feminino, já que o agressor é identificado apenas como homem. Além de ilegal, pois prevista no parágrafo único do artigo 5º, essa visão é teoricamente ultrapassada, pois, desde a década de 1980 o feminismo problematiza a relação sexo/gênero e tem demonstrado que não há correspondência necessária entre sexo e gênero (SCOTT, 1995; HARDING; 1993; NICHOLSON, 1995; BUTLER, 2003). “Gênero é uma categoria engendrada para se referir ao caráter fundante da construção cultural das diferenças sexuais, a tal ponto que as definições sociais das diferenças sexuais é que são interpretadas a partir das definições culturais de gênero.” (MACHADO, 2000, p.5).

Ademais, evidencia desconhecimento dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, especialmente da Recomendação Geral 33 do Comitê CEDAW<sup>10</sup>, que conceitua sexo e gênero. Ou

---

10 Comitê que monitora o cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

seja, mesmo que magistrados/as não tenham conhecimento sobre a literatura feminista de gênero, não é admissível o desconhecimento do sistema normativo internacional do qual o país é signatário. A leitura desses instrumentos internacionais – já mencionados diversas vezes nesse Seminário – permitiria a compreensão sobre os conceitos de sexo/gênero, impedindo confusão conceitual e a tomada de decisões inadequadas e em contradição com a legislação nacional e internacional.

A imposição de multas ou de condução coercitiva às mulheres que não comparecem a audiências é uma atuação arbitrária e ilegal do Poder Judiciário e desvirtuamento da Lei Maria da Penha. A LMP foi criada para proteger as mulheres, dar assistência e conter a violência. Utilizar a Lei contra as mulheres é uso abusivo e arbitrário da legislação e uma demonstração nítida da resistência, do machismo e do conservadorismo do Poder Judiciário em relação à violência doméstica e familiar.

A exigência de critérios como subordinação, vulnerabilidade, hipossuficiência ou dependência econômica da mulher é estranha à Lei Maria da Penha, que não prevê nenhum deles para concessão de medidas protetivas ou qualquer outra forma de proteção. Esses critérios de inclusão são ao mesmo tempo critérios de exclusão, pois, ao admitirem apenas mulheres vulneráveis socialmente, hipossuficientes, subordinadas ou dependentes economicamente de homens, exclui uma outra parcela de mulheres que sofrem violência de gênero mas que não necessariamente enquadram-se nesses critérios, a exemplo das profissionais do direito. A título exemplificativo, recordo o caso da juíza Cláudia Zerati, titular da 2ª Vara do Trabalho de Franco da Rocha, que, no dia 20/8/2017, foi morta pelo marido, o delegado Cristian Lanfredi, na cidade de Campinas, São Paulo, e que se suicidou logo após.<sup>11</sup>

A justificativa para a morte é a mesma das mulheres mais vulneráveis: o desejo de separação e a não aceitação do marido/companheiro.

Por certo a vulnerabilidade amplia os riscos para as mulheres mais pobres, negras e de baixa escolaridade, mas a violência de gênero não pode ser a ela condicionada e tampouco ser condição necessária para a proteção jurídica. A vulnerabilidade social, a hipossuficiência e a dependência econômica devem ser critérios considerados para maior proteção de mulheres que se encontram nessas condições, e nunca para negação às demais.

---

11 Conforme <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/juiza-morta-pelo-marido-e-enterrada-em-campinas.ghtml>

## 2 – Resistências institucionais ou estruturais

A resistência institucional ou estrutural pode ser visibilizada pelo reduzido número de varas ou juizados especializados de violência, pela ausência da competência única ou híbrida – civil e penal – e pelas pouquíssimas equipes multidisciplinares.

A criação de juizados e varas especializados de violência doméstica é atribuição do Poder Judiciário (tribunais de justiça), que não tem priorizado a sua criação. Em 2017, havia apenas 122 varas e juizados exclusivos de violência doméstica e 2.338 varas cíveis no país (CNJ 2018b, p.19). Considerando que as varas cíveis incluem as varas de família, que também recebem demandas relacionadas à violência doméstica, as varas e juizados especializados de violência doméstica correspondem somente a 5,21% do total. O baixo número comprova a resistência dos tribunais à Lei Maria da Penha. Há estados que possuem uma única vara com competência exclusiva, como Sergipe, Rondônia, Acre e Piauí (CNJ: 2018a, p. 7) ou somente duas varas exclusivas, como Paraíba, Roraima, Amapá e Alagoas (CNJ:2018a, p.7). Esses dados demonstram que, em 12 anos de existência, os tribunais fizeram muito pouco para implementar a Lei Maria da Penha, acarretando sérios prejuízos às mulheres.

A Lei dispõe sobre a criação de varas e juizados especializados com competência civil e penal (artigo 14).<sup>12</sup> No entanto, essa competência única das varas e juizados tem sido ignorada pelo Poder Judiciário, com flagrante prejuízo às mulheres, pois suas demandas (penais e civis) que se originam da situação de violência são fatiadas e as mulheres são obrigadas a recorrerem a varas distintas para resolver problemas decorrentes da mesma situação de violência.

A remessa dos casos que envolvem violência doméstica às varas de família dilui a violência nas discussões sobre separação, guarda e alimentos e reforça a dicotomia do sistema proibida pela lei. Associada à



12 Para uma análise detalhada ver o artigo de Ela Viecko de Castilho nesta publicação.

confusão sobre o conceito de gênero e de violência baseada no gênero, a tramitação dos casos de violência doméstica nas varas de família – e não nas varas de violência doméstica, como determina a lei – tem evidenciado a ideologia de gênero familista do Poder Judiciário, especialmente em casos que envolvam guarda e alimentos. Não raro, as varas de famílias ignoram a violência praticada pelo homem e concendem guarda compartilhada, mesmo tendo medida protetiva de afastamento. Isso demonstra que há uma lógica familista imperando – que estou denominando de ideologia de gênero familista – que nega a violência e artificialmente quer manter a “paz em casa”.

As equipes multidisciplinares nas varas e juizados, que poderiam ajudar juízes e juízas em casos mais complexos, são insuficientes. Há apenas 72 serviços exclusivos no país. (CNJ 2018b, p.19).

### 3 – Resistências organizacionais do sistema de justiça

A terceira forma de resistência do sistema de justiça refere-se à sua composição, especialmente nos órgãos superiores. Atualmente a magistratura brasileira é composta por 18.168 magistrados (CNJ:2018b, p.19), sendo que as mulheres representam 38%. A Justiça do Trabalho é a que possui a maior proporção de mulheres, 47%. A Justiça estadual vem logo a seguir, com 36% de mulheres, e a Justiça Federal com 32% de mulheres (CNJ, 2018c, p.8). As mulheres representam 44% dos juízes substitutos, 39% dos juízes titulares e 23% dos desembargadores (CNJ, 2018, p.8). Se considerarmos a média de 38% de mulheres na magistratura, podemos observar o desequilíbrio da representatividade feminina nas instâncias superiores do sistema de justiça. Por exemplo, no Supremo Tribunal Federal (STF), entre os 11 ministros, apenas 2 são mulheres<sup>13</sup>, um percentual de 18%. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), de 33 ministros, apenas 6 são mulheres<sup>14</sup>, ou seja, a presença feminina igualmente não ultrapassa a 18%. No Tribunal Superior do Trabalho (TST) a situação é similar entre 25 ministros, somente 5 são mulheres<sup>15</sup>, representando 20%. No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre os 14 ministros (7 efetivos e 7 suplentes)<sup>16</sup>, apenas uma é mulher, a sua Presidenta, o que representa apenas 14,28%. Se considerarmos os efetivos e suplentes, a representação feminina cai para 7,14%. A

13 Supremo Tribunal Federal. Online: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

14 Superior Tribunal de Justiça. Online: <http://www.stj.jus.br/web/verMinistrosSTJ?parametro=1>

15 Tribunal Superior do Trabalho. Online: <http://www.tst.jus.br/web/guest/ministros>

16 O Tribunal é composto por sete ministros efetivos e sete substitutos.

situação no Ministério Público Federal é ligeiramente melhor. No Conselho Superior do Ministério Público Federal<sup>17</sup>, entre 9 conselheiros, 3 são mulheres, perfazendo um percentual de 33%. Se incluirmos a presidência ocupada pela Procuradora-Geral da República, esse percentual sobe para 44%. No entanto, no Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados<sup>18</sup>, dos seus 28 membros, apenas 4 são mulheres, incluindo a Procuradora-Geral da República, restando a representação feminina apenas 14%. Isso significa que temos somente 3 Procuradoras-Gerais nos Estados. O Conselho Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE) é composto por 17 Defensores Públicos-Gerais, dos quais, 10 são mulheres, o que corresponde a 58,82%<sup>19</sup>. É a maior representação no sistema. Por outro lado, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem a pior. Na sua diretoria, composta por 5 membros, todos são homens<sup>20</sup>. A galeria de fotos de ex-presidentes é composta exclusivamente por homens<sup>21</sup>. Ou seja, de 1933, quando o primeiro presidente da Ordem foi eleito, a 2019, ou seja, em 86 anos de história, a OAB nunca foi presidida por uma mulher. Entre os 77 conselheiros federais em exercício<sup>22</sup>, 14 são mulheres, ou seja, a representação feminina corresponde somente a 18%. Paradoxalmente, a divisão de gênero na advocacia é praticamente igualitária, pois há 570.444 advogados e 546.210 advogadas<sup>23</sup>, que representam 48,91% da categoria. No entanto, como se observa, essa representatividade é quase ausente nas instâncias superiores da OAB.

Assim, nota-se que, quanto maior o poder nas instituições, menor é a presença feminina. Por essa razão pode-se afirmar que as instituições do sistema de justiça são masculinas e não conferem a devida representação ao contingente profissional feminino. Isto é, a masculinização institucional impede o acesso das mulheres às instâncias de poder. Isso demonstra uma profunda discriminação de gênero operada pelas instituições do sistema de justiça. Dessa forma, pode-se argumentar que há uma **resistência institucional** à presença de mulheres, o que promove uma discriminação e obstaculiza a igualdade de gênero. Essa discriminação

17 Ministério Público Federal. Online: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/csmpf/institucional/conselheiros>

18 Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados.

Online: <https://www.cnpq.org.br/index.php/quem-somos/membros>

19 CONDEGE. <http://www.condege.org.br/publicacoes/defensorias-publicas>

20 A nova diretoria tomou posse no dia 1/2/2019 e, assim como a anterior, é exclusivamente masculina.

21 OAB. Online: <https://www.oab.org.br/i-condege.org.br/institucionalconselhofederal/honorarios>

22 <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/conselheirosfederais> [Acesso em 4/2/2019]

23 <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados> [Acesso em 4/2/2019]. A OAB informa que a página é atualizada todos os dias.



minação de gênero impacta as decisões desses órgãos e o imaginário social sobre o lugar das mulheres no direito e nas instituições de direito, violando os compromissos assumidos pelo estado brasileiro em tratados de direitos humanos.

## Desafios

A efetivação da Lei Maria da Penha exige que as resistências de gênero do sistema de justiça sejam superadas. Para isso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem um papel decisivo. Nesse sentido, importante o diálogo do CNJ com o Consórcio de ONGs que elaborou a Lei Maria da Penha e que pode contribuir não apenas com sua experiência e expertise, mas também através do acompanhamento que tem feito da Lei Maria da Penha em vários estados.

Ampliar o número de varas e juizados é uma necessidade urgente, assim como as equipes multidisciplinares. No entanto, as varas e juizados devem ter competência única (civil e penal) e não apenas a competência criminal. Para isso, o CNJ também tem papel decisivo, pois pode determinar aos tribunais de justiça o cumprimento da lei. Além disso, as capacitações internas devem ser revisadas para propiciar melhor entendimento sobre o conceito de gênero, a complexidade e implicações da violência doméstica e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres.

Por fim, considero importante continuarmos monitorando as propostas de alteração da Lei Maria da Penha que tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de evitar descaracterizar a legislação.

## Referências

CAMPOS, C.H. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, v. 11, n. 1, Fev/Mar 2017, p.10-22.

**Conselho Nacional de Justiça**. O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha (2018). Brasília: CNJ, 2018a. \_\_\_\_\_. Relatório Justiça em números. Brasília: CNJ, 2018.

DINIZ, D.; GUMIERI, S. Implementação de medidas protetivas da Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012.

PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (Org.). **Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. (Coleção Pensando a Segurança Pública) v. 6, p. 205-231.

HARDING, Sandra. **Ciencia y feminismo**. Espanha: Ediciones Morata, S.L.;1996.

MACHADO, Lia Zannota. **Perspectivas em confronto: relações de gênero ou patriarcado contemporâneo?** Brasília: Série Antropologia, 2000.

PASINATO, W.; GARCIA, I. J.; VINUTO, J.; SOARES, J. E. Medidas protetivas para mulheres em situação de violência. In: PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (Org.). **Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. (Coleção Pensando a Segurança Pública) V. 6), p. 233-265.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Porto Alegre: **Revista Educação e Realidade**, 20, V.2, p. 71-99 jul./dez., 1995.

# CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

## OS DESAFIOS PARA EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA

**Márcia Carvalho** – Jornalista e Assessora de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA, fala que está feliz e honrada de estar no seminário. Observa que o documento da Convenção do Pará foi citado como norte para a Lei Maria da Penha, porém em sua cidade, que abrigou o debate, tem altos índices de violência contra a mulher. Denunciou o sistema de segurança de proteção à mulher e o seu não funcionamento em algumas cidades do estado. Na região do Marajó, um dos menores IDH do Brasil, meninas são trocadas por óleo diesel. Falou ainda da aprovação de um projeto de lei chamado Semana de Empoderamento Feminino, a ser realizado nas escolas na semana que antecede o Dia da Mulher. Conta com uma programação de debates, exibição de filmes, resgate e valorização da biografia de mulheres e participação de destaques como artistas, filósofas, atletas, grandes mulheres que podem ser referência para encorajar as meninas e incentivarem o estudo. O caminho é a educação.

**Ana Maria Iencareli** – Psicóloga, membro da ONG Vozes de Anjos, questiona a mesa a partir da consideração de que 2/3 dos feminicídios são cometidos contra mães. Qual o motivo das medidas protetivas serem tão negadas às crianças? E por que tem havido uma tendência do Judiciário em escrever “ele ainda não bateu no filho, ele ainda não espancou a filha”, ou seja, filhos de mães agredidas, com olho roxo e costela quebrada. Portanto, por que entregar crianças a pais violentos? Presunção da inocência? Mas e a presunção do risco? Crianças não podem ser negligenciadas ou entregues a pais violentos ou abusadores.

**Carolina** – Superintendente de Políticas para Mulheres de Goiás: “somos um estado com 246 municípios e apenas 9 varas especializadas. Recentemente iniciamos uma série de campanhas para discutir a violência e incentivar a denúncia. Já temos 10 casos de pessoas que ligaram e a polícia não atendeu ao chamado, não prendeu, mesmo com agressão física.” A mulher fica com mais medo por ter denunciado e não ter a medida protetiva, por isso estão sendo revitimizadas. Denuncia que o MP não tem participado dos espaços para dialogar e agir em relação à violência contra a mulher. “Normalmente em nosso estado a porta de entrada tem sido CRAS e CREAS que acabam ficando isolados sem ter o funcionamento das redes.”

**Isabela** – Advogada voluntária da ONG TamoJuntas: “vim de Salvador e gostaria de pontuar sobre as varas de justiça pela paz em casa que foram implementadas. As mulheres violentadas estão sendo chamadas para se conciliarem com os agressores e no atendimento psicosocial são orientadas a perdoar. Muitas desistem da medida protetiva.”

**Myllena Calasans** – Advogada e membro do CLADEM, parabenizou as exposições e esclarecimentos sobre os desafios da implementação e reflexões sobre a Lei. Lamentou a ausência do Conselho Nacional do Ministério Público e afirmou que há uma perda no debate, é imprescindível que esses órgãos atendam o chamado do Congresso Nacional de se fazer presente. “Especialmente nos direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha traz um capítulo de atribuições e ações para o Ministério Público Brasileiro.” Destaca o quanto é grave o fechamento dos serviços já citados pela Aline. “A Lei Maria da Penha aumenta os serviços, são 11 previstos, houve uma ascensão até 2013 e depois um fechamento. O que o MP enquanto órgão de fiscalização está fazendo para impedir o fechamento desses serviços? Há uma necessidade também de o Congresso Nacional enquanto Legislativo, cumprir o seu papel institucional de fiscalizar a aplicabilidade da Lei Maria da Penha.” Sugere a CMCVM encaminhar para os devidos órgãos e organismos nos estados e defensoria pública as reflexões deste seminário, requerendo uma reunião ou audiência pública com participação da sociedade civil sobre tais recomendações para evitar o desmantelamento que a Lei Maria da Penha está sofrendo. Outra sugestão é realizar o balanço das recomendações feitas pela CPMI.





Contribuições e Participações pelo E-Cidadania

**CAMILA TEIXEIRA DE BARROS – MG**

A lei é válida também quando a agressora é mulher?

09h14 - 11/12/2018

**DEIVIDSON SILVA LOPES – MA**

Debate importantíssimo, pois serve para conscientizar cada vez mais a nossa sociedade, no combate à desigualdade de gênero que infelizmente ainda persiste. Devemos evitar pensamentos retrógrados.

09h14 - 11/12/2018

**SILVIO ROBERTO TEIXEIRA DE MELO – RN**

Não precisaria ter Lei Maria da Penha se tivéssemos um Código Penal menos leniente com aqueles que cometem crimes violentos, estupro, latrocínio, entre outros.

09h14 - 11/12/2018

**PABLO LUIZ TEIXEIRA GOMES DE MORAES - MG**

Há a necessidade de assegurar que a mulher vítima de agressão seja devidamente atendida pelos órgãos de direito. para que o ciclo de violência possa ser de fato rompido, o que não ocorre às vezes.

11h25 - 11/12/2018

**FELIPE PINHEIRO – RS**

Saudações; à concernência das tautológicas agressões, incididas para com a mulher, subleva-se inquirição – como o ordenamento jurídico extravagante comporta-se frente à inviolabilidade do domicílio?

14h45 - 11/12/2018

**MANOEL NETO – RN**

Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

16h59 - 11/12/2018

**FRANCISCO UBIRATAN CASTRO VIANA JUNIOR - CE**

Deve-se fixar um prazo máximo de validade da medida protetiva. Sugiro: 6 meses.

17h18 - 11/12/2018

**LAENE CARDOSO – CE**

Debate necessário pois devemos respeitar a mulher como um ser completo capaz de pensar e tomar decisões sábias e assim combater a desigualdade e discriminação.

09h05 - 12/12/2018

**RELLY FRANCIELLY MARIA DA SILVA – PE**

O debate sobre o tema é de extrema importância para o conhecimento e também para abrir propostas de melhorias, como o aperfeiçoamento das medidas protetivas.

09h05 - 12/12/2018

**MARLETE DE JESUS VICENTE – SP**

O debate é muito importante, pois estamos vivendo uma era muito difícil onde a mulher passa a ser um ser humano taxado pela sociedade.

11h41 - 12/12/2018

**FERNANDO BARUK – AM**

O tema é de extrema importância e relevância, principalmente na atual conjuntura em que vivemos, onde ainda se têm muitas mulheres sofrendo de violência doméstica e muitas das vezes não denunciam.

11h49 - 12/12/2018

**PRISCILA MARQUES – DF**

Qual a maior dificuldade encontrada pelo Governo e especialistas na criação, execução e aprimoramento de políticas públicas que garantam a proteção da mulher?

11h53 - 12/12/2018

**WILLIAM AZEVEDO – SC**

O Código Penal já estipula penas para todos os crimes. Não vejo objetividade, em leis específicas, para determinadas classes ou gêneros. Basta que se apliquem os rigores das leis já vigentes.

12h02 - 12/12/2018

**LUIZ CLAUDIO DOS SANTOS SOUZA – RJ**

O problema está na proteção da mulher quando ela denuncia, a polícia e nem o MP tem a medida protetiva como uma ameaça à integridade física da denunciante. Vamos olhar pelas nossas mulheres.

13h46 - 12/12/2018



**MARIA TERESA FEITOSA REGO – MA**

É imprescindível a sensibilização da sociedade para a problemática da violência contra a mulher, garantindo espaço para que as vítimas sejam orientadas a como proceder diante desses atos.

13h46 - 12/12/2018

**DAVID BELLATO – ES**

É preciso uma melhor interação entre os órgãos públicos para melhor atender as mulheres vítimas de violência. A morosidade do Judiciário juntamente com o Ministério Público prejudica a efetividade.

15h36 - 12/12/2018

**CARMO ELIZANDRA CRISTINA ALMEIDA – MG**

Muito nos honra ver a Dra. Kiria e sua equipe representando o Vale do Jequitinhonha e todas as mulheres. O Sistema Penha há de salvar muitas mulheres. Equipe DEAM Diamantina, vocês me representam.

15h53 - 12/12/2018

**JANAINA DE CASTRO AVILA – MG**

Equipe DEAM Diamantina trazendo orgulho e protegendo a vidas de muitas mulheres em todo o Vale do Jequitinhonha. Meus parabéns aos envolvidos com o aplicativo Sistema Penha!!!

20h23 - 12/12/2018

**AGNALDO FREITAS – MA**

É de suma importância o debate do tema, pois ainda estamos arraigados em uma sociedade machista, porém já teve alguns avanços nesses aspectos.

08h39 - 13/12/2018