

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

“EM BRIGA DE MARIDO E MULHER SE METE A COLHER SIM!”: A  
DISPUTA EM TORNO DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A  
MULHER NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

SARA TALICE SANTOS BASTOS

PORTO ALEGRE

2022

SARA TALICE SANTOS BASTOS

“EM BRIGA DE MARIDO E MULHER SE METE A COLHER SIM!”: A  
DISPUTA EM TORNO DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A  
MULHER NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Prof. Dra. Soraya Vargas Côrtes

PORTO ALEGRE

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Santos Bastos, Sara Talice  
"EM BRIGA DE MARIDO E MULHER SE METE A COLHER  
SIM!": A DISPUTA EM TORNO DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
CONTRA A MULHER NA CÂMARA DOS DEPUTADOS / Sara Talice  
Santos Bastos. -- 2022.  
243 f.  
Orientadora: Soraya Vargas Côrtes.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. violência contra a mulher. 2. disputa  
legislativa. 3. Lei Maria da Penha. 4. penas  
alternativas. 5. endurecimento penal. I. Vargas  
Côrtes, Soraya, orient. II. Título.

SARA TALICE SANTOS BASTOS

“EM BRIGA DE MARIDO E MULHER SE METE A COLHER SIM!”: A DISPUTA EM  
TORNO DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA CÂMARA  
DOS DEPUTADOS

Tese de Doutorado em Sociologia, apresentada  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Doutor pelo Programa de Pós-  
graduação em Sociologia da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 09 de março de 2022.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Gustavo Conde Margarites  
Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFsul)

---

Prof. Dra. Lígia Mori Madeira  
Departamento de Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dra. Rochele Fellini Fachinetto  
Departamento de Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

*À minha família!*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) onde, em março de 2010, dei início a uma longa jornada em busca do conhecimento acadêmico. Gostaria de agradecer também ao Programa de Pós-graduação em Sociologia que, cuidadosamente, afirma aos alunos cadeiras direcionadas ao aprofundamento teórico, à problematização sociológica e à construção de uma pesquisa atual e relevante, proporcionando professores altamente qualificados e didáticos e oferecendo um ensino de qualidade, essencial para a produção de novos pesquisadores.

Igualmente, gostaria de agradecer a CAPES, que através do financiamento disponibilizado em forma de bolsa de estudos, me possibilitou dedicar-me somente a pesquisa. Agradeço também a Prof. Dra. Soraya Cortes, minha orientadora, que com o seu conhecimento aprofundado nas teorias de Políticas Públicas, contribuiu ativamente para a produção dessa dissertação, desde a formulação do problema de pesquisa até as correções finais, dando, além da sua atenção, direcionamentos e proposições sempre de maneira gentil e amável, sem nunca deixar de lado a exigência de um trabalho acadêmico relevante e bem-produtivo.

Na mesma linha agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociedade e Políticas Públicas. Apesar da pouca convivência, as análises dos capítulos da tese foram de fundamental importância para a escrita da tese.

Entre todos os agradecimentos há, porém, um agradecimento especial a pessoas sem as quais não seria possível vencer esse processo exaustivo que foi o doutorado como um todo, e a produção dessa tese em particular: À minha família! Ao meu pai, José Airton Bastos, a quem eu dedico essa tese. Ao meu irmão, Esdras, e também e, em especial, a minha irmã Ester, que se dispôs a ouvir inúmeras vezes sobre os sofrimentos, angústias e frustrações e, com palavras de incentivo, me animou a continuar seguindo a jornada acadêmica. Sem o apoio de vocês certamente eu não teria conseguido.

Muito obrigada!

“Eu não serei livre enquanto houver mulheres que não  
são mesmo que suas algemas sejam muito diferentes  
das minhas” – Audre Lorde.

## RESUMO

Essa pesquisa busca responder como se deu a disputa em torno da pauta do enfrentamento à violência contra a mulher na Câmara dos Deputados. A criminalização da violência doméstica contra a mulher foi uma das principais demandas do movimento feminista desde a redemocratização. Entretanto, desde a entrada do tema na agenda do Poder Público, duas perspectivas distintas sobre como o Estado, mais especificamente o Poder Judiciário, deveria intervir na questão da violência contra a mulher disputaram o direcionamento da política de enfrentamento à violência doméstica. A primeira alocava os crimes que as mulheres eram vítimas (agressões e ameaças) no rol de crimes de menor potencial ofensivo e buscava a utilização de penas alternativas e de mediação entre as partes como solução para o problema. A segunda propunha uma maior criminalização nos casos em que as mulheres eram vítimas com a retirada desses crimes do rol de crimes de menor potencial ofensivo e a utilização de penas de privação de liberdade. Essa tese tem como objetivo compreender como se deu a disputa entre ambas as perspectivas dentro da Câmara dos Deputados, buscando responder a pergunta: *Como foi constituído o Campo da Violência contra a Mulher no Brasil?* Para tanto, foram mobilizados alguns aportes teóricos tanto da Teoria dos Campos de Ação Estratégica quanto dos Modelos Teóricos das Políticas Públicas. Tendo em vista que o objetivo desta tese é compreender a disputa pelo tema no Congresso Nacional, optamos por uma pesquisa longitudinal para analisar os projetos de lei que abordavam a violência contra a mulher, identificando como este tema foi tratado na Câmara entre 1989 e 2019. Através da pesquisa apreendemos que, apesar do enfrentamento à violência contra a mulher estar presente na agenda no período de 1989 a 2002, é a partir de 2003 que a temática alcança significativa relevância. As regulações internacionais da ONU e da OEA, que definiram a violência doméstica como violência de gênero e como crime contra os direitos humanos, foram fundamentais para o fortalecimento da demanda dentro da Câmara e para a produção de um enquadramento interpretativo que possibilitou a retirada dos crimes de violência doméstica do rol de crimes de menor potencial ofensivo. Como resultado tivemos tanto a criação do tipo penal ‘violência doméstica’ quanto a aprovação da Lei Maria da Penha. Entretanto, as disputas sobre o tema não se extinguíram com a aprovação da Lei Maria da Penha. Com o surgimento de novos atores no Congresso como os deputados da Bancada da Bala e da Bancada Evangélica, tanto o aspecto penal do crime quanto o enquadramento como violência de gênero voltaram a ser palco de disputa. Os deputados da Bancada da Bala propunham o endurecimento penal nos casos de violência doméstica em contraponto a uma perspectiva que retomava as medidas de resolução de conflitos através da mediação e de penas alternativas. Já os deputados da Bancada Evangélica propunham a retirada de qualquer menção ao termo ‘gênero’ com o objetivo de impedir o avanço das causas feministas.

**Palavras-chave:** violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; disputa legislativa; endurecimento penal; penas alternativas;

## ABSTRACT

This research sought to answer how the dispute over combating violence against women took place in the Brazilian National Congress. The criminalization of domestic violence against women has been one of the main demands of the feminist movement since the return to democracy. However, since the issue has entered on the Public Power's agenda, two different perspectives on how the State, more specifically the Judiciary, should intervene in the question of violence against women have disputed the direction of the domestic violence against women confrontation policy. The first one assigned the crimes of which women were victims (aggressions and threats) to the list of less offensive potential delinquencies, proposing the use of alternative sentences and mediation between the parties as a solution to the problem. The second one proposed the penal hardening of the cases in which women were victims by removing these offenses from the list of minor offensive potential crimes and using prison sentences. This thesis aimed to understand the dispute between these two perspectives within the National Congress. To this end, it was mobilized some theoretical contributions of both the Theory of Strategic Fields of Action and Theoretical Models of Public Policy. As the objective of this thesis was to understand the dispute over the issue in the National Congress, we opted for a longitudinal research analyzing the bills that addressed violence against women in order to identify how the issue was treated in the National Congress between 1989 and 2019. Through the research we apprehend that, although the confrontation of violence against women is present on the agenda in the period from 1989 to 2002, it is from 2003 onwards that the theme achieves significant relevance. Both UN and OAS international regulations that defined domestic violence as gender violence and as a crime against human rights were fundamental for both the strengthening of the demand within the Congress and the production of an interpretative framework that made possible the removal of domestic violence crimes from the list of less offensive potential criminalities. As a result, we had the creation of the 'domestic violence' criminal type and the approval of the Maria da Penha Law. However, the disputes about the theme did not end with the approval of the Maria da Penha Bill. With the appearance of new actors in the Congress, such as the members of the Bancada da Bala (Bullet Wing) and the Bancada Evangélica (Evangelical Wing), both the criminal aspect of the delinquency and the framing of the lawbreaking as gender violence were once again the subject of dispute. The members of the Bullet Wing proposed the hardening of the criminal law in domestic violence cases as opposed to a perspective that returned to conflict resolution measures through mediation and alternative sentencing. Members of the Evangelical Wing proposed the removal of any mention of the term 'gender' in order to prevent the advancement of feminist causes.

**Keywords:** Violence against women. Maria da Penha Law. Penal hardening. Legislative dispute. Alternative sentences.

## LISTA DE FIGURAS

|  |            |
|--|------------|
| Figura I – Modelo dos Fluxos Múltiplos.....  | 43         |
| Figura II - MODELO ANALÍTICO.....  | 102        |
| <b>Figura III - Modelo dos Fluxos aplicado à Lei Maria da Penha.....</b>                                   | <b>149</b> |
| Figura IV – Comparativo Lei nº 9.099/1995 e Lei nº 11.340/2006 .....                                       | 151        |
| Figura V - CAMPO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER .....  | 190        |
| Figura VI - Atores sociais na disputa sobre a violência contra a mulher no âmbito do Poder Judiciário..... | 193        |

## LISTA DE QUADROS

|  |            |
|--|------------|
| Quadro I – Dimensões de Análise.....   | 104        |
| Quadro II - Relação de entrevistadas .....   | 105        |
| Quadro III – <i>Projetos na área da Segurança Pública (1989-2003)</i> .....  | 108        |
| <b>Quadro IV – <i>Projetos na área da Saúde (1989-2003)</i></b> .....  | <b>110</b> |
| Quadro V – <i>Projetos na área de Assistência Social (1989-2003)</i> .....   | 112        |
| Quadro VI – <i>Projetos que propunham uma lei de enfrentamento à violência contra a mulher (1989-2003)</i> .....                       | 114        |
| Quadro VII – <i>Projetos sobre a Modificação do Código Penal (1989-2003)</i> .....   | 119        |
| Quadro VIII – <i>Projetos sobre a representação jurídica nos casos de violência (1989-2003)</i> .....                                  | 122        |
| Quadro IX- <i>Projetos sobre Discriminação à Mulher (1989-2003)</i> .....  | 124        |
| Quadro X- Total de Mulheres Candidatas e Eleitas para a Câmara de Deputados 1934-2010.....   | 128        |
| Quadro XI- Composição da escala de conservadorismo e liberalismo .....   | 130        |
| Quadro XII- PROJETOS DE LEIS APROVADOS.....  | 131        |
| Quadro XIII- Mudanças no anteprojeto ocorridas no GTI.....   | 139        |
| Quadro XIV- Mudanças redacionais durante a tramitação do PL na Câmara quanto aos Juizados Especiais Criminais e a Lei 9.099/1995 ..... | 146        |
| Quadro XV- Comparativo antes e depois da Lei Maria da Penha .....  | 155        |
| Quadro XVI - Projetos de Lei apresentados por partido do autor da proposta (Endurecimento Penal período de 2004-2019) - Número.....    | 176        |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico I- Projetos de Leis apresentados entre 1986 e 2003 .....   | 125 |
| Gráfico II - Projetos de Lei apresentados por gênero do autor da proposta (1989-2003) - Percentual                                       | 127 |
| Gráfico III - Projetos de Lei apresentados por partido do autor da proposta (1989-2003) – Percentual .....                               | 129 |
| Gráfico IV - Número de Projetos de Lei entre 2004 e 2019 .....   | 158 |
| Gráfico V- Projetos de Lei apresentados na área da saúde (2004-2019) - Percentual .....  | 159 |
| Gráfico VI - Projetos de Lei apresentados na área de Emprego e Renda (2004-2019) - Percentual ..   | 161 |
| Gráfico VII - Projetos de Lei apresentados na área da Segurança (2004-2019) - Percentual .....   | 163 |
| Gráfico VIII- Projetos de Lei apresentados na área da Educação (2004-2019) - Percentual.....   | 165 |
| Gráfico IX- Projetos de Lei apresentados na área da Assistência Social (2004-2019) - Percentual ...                                      | 166 |
| Gráfico X – Projetos de Lei apresentados por área (2004-2019) - Percentual .....   | 168 |
| Gráfico XI –Projetos de Lei apresentados por área e por ano (2004-2019) – Número .....   | 169 |
| Gráfico XII - Projetos de Lei diversos que versavam sobre violência contra a mulher (2004-2019) - Número.....                            | 170 |
| Gráfico XIII - Projetos de Lei que versavam sobre o endurecimento penal (2007-2019) - Número ..  | 174 |
| Gráfico XIV - Projetos de Lei apresentados por gênero do autor da proposta (Endurecimento Penal período de 2004-2019) - Percentual ..... | 177 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras;

AP – Amapá;

CE – Ceará;

CECF – Conselho Estadual da Condição Feminina;

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

CEJIL – Centro de Justiça e Direito Internacional;

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação;

CFEMEA – Centro Feminista de Estudo e Assessoria;

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos;

CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher;

CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher;

COJE – Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher;

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito;

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado;

CSW – Comissão sobre o Status das Mulheres;

DDM – Delegacias de Defesa da Mulher;

DEAM – Delegacias Especializada de Atendimento à Mulher;

DF – Distrito Federal;

ES- Espírito Santo;

FEDM – Fundo Especial dos Direitos da Mulher;

FONAJE – Fórum Nacional dos Juizes dos Juizados Especiais Criminais;

GO – Goiás;

GTEDEO – Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação;

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

JECRIM – Juizados Especiais Criminais;

LGBTQIA+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexual;

MG – Minas Gerais

MIRAD – Ministério da Reforma Agrário e do Desenvolvimento;

MS – Mato Grosso do Sul;

MT – Mato Grosso;

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

OEA – Organização dos Estados Americanos;

ONG – Organização não Governamental;

ONU – Organização das Nações Unidas;

PA – Pará;

PATRI – Partido Patriota;

PCdoB – Partido Comunista do Brasil;

PDC – Partido da Democracia Cristã;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PE – Pernambuco;

PFL – Partido da Frente Liberal;

PL – Partido Liberal;

PL – Projeto de Lei;

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos;

PP – Partido Progressista;

PPA – Plano Plurianual;

PR – Partido da República;

PRB – Partido Republicano;

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego;

PROS – Partido Republicano da Ordem Social;

PSB – Partido Socialista Brasileiro;

PSC – Partido Social Cristão;

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira;

PSL – Partido Social Liberal;

PT – Partido dos Trabalhadores;

PV – Partido Verde;

RJ – Rio de Janeiro;

RO – Rondônia;

RS – Rio Grande do Sul;

SD – Partido Solidariedade;

SE – Sergipe;

SEDIM – Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher;

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

SOLIDARI – Partido Solidariedade;

SP – São Paulo;

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres;

STF – Supremo Tribunal Federal;

USP – Universidade Estadual de São Paulo;

## SUMÁRIO

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 1     | INTRODUÇÃO .....  | 18  |
| 2     | OS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA E OS MODELOS TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....                                     | 28  |
| 2.1   | O conceito de Campo na sociologia de Pierre Bourdieu.....   | 28  |
| 2.2   | A Teoria dos Campos de Ação Estratégica e os Modelos Teóricos de Políticas Públicas....                             | 35  |
| 2.2.1 | <i>Políticas Públicas: Imagens, Fluxos e Janelas de Oportunidades</i> .....   | 39  |
| 2.2.3 | <i>Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação</i> .....  | 47  |
| 3     | O DIREITO E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.....  | 52  |
| 3.1   | O Direito na Sociologia.....  | 52  |
| 3.1.1 | <i>O Direito como mecanismo de controle social</i> .....  | 53  |
| 3.1.2 | <i>O Direito como mecanismo de mudança social</i> .....   | 57  |
| 3.2   | A crítica feminista ao Direito .....  | 62  |
| 3.3   | O Direito Internacional e a luta feminista: Os Tratados sobre as mulheres na ONU e na OEA<br>68                     |     |
| 4     | VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL .....  | 76  |
| 4.1   | As primeiras políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.....  | 76  |
| 4.2   | O Conselho Nacional de Direitos da Mulher .....   | 80  |
| 4.3   | O Direito Internacional e os Direitos Humanos no Brasil.....  | 90  |
| 4.4   | A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).....       | 94  |
| 5     | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....   | 99  |
|       | Hipótese.....   | 100 |
|       | Métodos e técnicas .....  | 103 |
| 6     | AS PROPOSTAS DE LEIS ANTERIORES À LEI MARIA DA PENHA .....  | 107 |
| 6.1   | Os serviços de amparo à vítima de violência doméstica contra a mulher .....   | 108 |
| 6.2   | A punição para a violência contra a mulher .....  | 114 |
| 6.3   | Sistematizando algumas informações .....  | 124 |
| 7     | A LEI DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – LEI MARIA DA PENHA .....                                       | 132 |
| 7.1   | O Consórcio de ONG's Feministas e a criação do Anteprojeto de Lei de Enfrentamento à violência contra a Mulher..... | 133 |
| 7.2   | O GTI e o redirecionamento do Anteprojeto.....  | 138 |
| 7.3   | A tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados.....  | 141 |
| 7.4   | A aprovação da Lei Maria da Penha .....   | 147 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 7.4.1 | <i>Formação da Agenda</i> .....   | 147 |
| 7.4.2 | <i>A disputa no GTI e na Câmara dos Deputados</i> .....   | 150 |
| 8     | AS PROPOSTAS DE LEIS POSTERIORES À LEI MARIA DA PENHA.....  | 157 |
| 8.1   | Projetos para além do âmbito penal .....  | 158 |
|       | <i>Saúde</i> .....  | 159 |
|       | <i>Emprego e Renda</i> .....  | 160 |
|       | <i>Educação</i> .....   | 164 |
|       | <i>Assistência Social</i> .....   | 166 |
|       | <i>Moradia</i> .....  | 167 |
| 8.2   | Violência contra à Mulher e o Direito Penal.....  | 170 |
| 8.2.1 | <i>Endurecimento Penal nos casos de violência contra à mulher</i> .....   | 171 |
| 8.2.3 | <i>A discussão em torno do conceito de Gênero</i> .....   | 181 |
| 9     | CONSIDERAÇÕES FINAIS: A VIOLÊNCIA CONTRA À MULHER E OS CAMPOS DE<br>AÇÃO ESTRATÉGICA .....  | 186 |
|       | REFERÊNCIAS .....   | 196 |
|       | ANEXOS.....   | 214 |
|       | Anexo I - Anteprojeto de lei criado pelo Consórcio de ONGs Feminista e enviado à Secretaria de<br>Políticas para as Mulheres..... | 214 |
|       | Anexo II – Anteprojeto de lei editado pelo Grupo Interministerial e enviado ao Congresso Nacional<br>.....                        | 226 |
|       | Anexo III - PROJETOS DE LEIS APROVADOS (2004-2019) .....  | 239 |

# 1 INTRODUÇÃO

Esta tese busca analisar o processo de disputa em torno de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher. A violência contra a mulher é um problema antigo no país que continua a afligir centenas de mulheres todos os dias. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por ano, cerca de 1,3 milhão de mulheres são violentadas no país<sup>1</sup>, um número que por si só já demonstra o tamanho do problema e a necessidade de produção de políticas com o objetivo de enfrentá-lo. Entretanto, esses dados não são os únicos, nem os mais assustadores, o Atlas da Violência de 2021 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>2</sup> mostra que o assassinato de mulheres em razão do seu gênero, o feminicídio, também obteve um aumento significativo durante as décadas de 1990, 2000 e 2010, chegando ao seu ápice em 2017, quando foram assassinadas 4.936 mulheres.

Mesmo sendo um problema tão relevante, a violência contra a mulher foi por muito tempo uma temática invisibilizada no debate público e passou despercebida na agenda política por muitos anos. Blay (2003) aponta que, durante as primeiras décadas do século XX, a violência contra a mulher e, até mesmo, o assassinato de mulheres pelos seus maridos eram tratados como um incidente doméstico e, portanto, não obtinham nem atenção midiática nem policial, muito menos atenção política. O cenário começou a mudar com a produção, ainda que tardia, de políticas para as mulheres em alguns estados brasileiros no início da década de 1980 (FARAH, 2004). Farah (2004) salienta que dois processos foram fundamentais para a entrada do tema da violência contra a mulher na agenda política dos anos 1980: a reorganização dos movimentos sociais possibilitada pela reabertura política e a redemocratização. A oportunidade de criação e de rearticulação legal dos movimentos, sindicatos e partidos que outrora atuavam na clandestinidade foi o grande impulsionador para uma mobilização mais organizada do movimento. Além disso, também propiciou uma relação e, em alguns casos, uma intersecção entre os diferentes espaços de organização política (LEITÃO, 2012).

---

<sup>1</sup> Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)/eIBGE de 2009. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>, acesso em 11/10/2021.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/40>, acesso em 11/10/2021.

Assim como o processo de abertura política, a entrada de militantes na estrutura do Estado possibilitou uma modificação estrutural dentro do movimento social, uma mudança nas estruturas de oportunidades políticas (SILVA & OLIVEIRA, 2011; DOWBOR, 2012). As feministas que passaram a atuar dentro do Estado, na década de 1980, propuseram a criação de um órgão de deliberação sobre políticas para as mulheres. Então, em 1983, foi criado o Conselho Estadual da Condição Feminina do estado de São Paulo, modelo que seria reproduzido por muitos estados e pelo governo federal. A ideia do Conselho era propor um espaço institucional de comunicação governamental com o movimento social, um espaço de elaboração de políticas onde os movimentos teriam vez e voz (GOHN, 2014; MIRANDA, 2015).

Através do Conselho o movimento conseguiu reivindicar a implementação da primeira política de combate à violência contra a mulher: as Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs), que posteriormente vieram a ser chamadas de Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs). Estas foram uma resposta a uma denúncia do movimento, que via nas delegacias normais, majoritariamente constituída por policiais homens, um espaço que desencorajava as mulheres a denunciar as violências sofridas, sendo necessário criar um espaço de denúncia de acolhida às mulheres e isento de pré-julgamentos morais (SANTOS, 2010).

Após a criação das delegacias especializadas, as denúncias de violência contra a mulher cresceram (DIAS, 2007). As principais foram de lesão corporal e ameaças, perpetradas por companheiros, ex-companheiros e pessoas próximas às vítimas (DIAS, 2007). As delegacias, além de representar um avanço objetivo no enfrentamento à violência, significavam também um avanço simbólico: simbolizavam o início do enfrentamento à violência contra a mulher pelo Estado, a entrada do tema na agenda pública e governamental, pelo menos no âmbito estadual. As delegacias especializadas contribuíram de modo central para a criminalização da violência contra a mulher, cumprindo uma das principais demandas do movimento, nos casos em que mulheres eram vítimas.

Para além do início do enfrentamento da violência contra a mulher em âmbito nacional, o tema também foi ganhando relevância no plano internacional. Em 1975, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher. Foi nessa Conferência que foi desenvolvido um dos principais documentos sobre o direito das mulheres, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (CEDAW), de 1979, que serviu de embasamento para muitas discussões

sobre os direitos femininos implementadas pelo movimento feminista, além de ser utilizada na elaboração do anteprojeto de lei que originou a lei Maria da Penha. Para além da CEDAW, outra Conferência que foi importantíssima para a constituição do direito feminino, por uma vida sem violência, foi a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em 1993, que definiu os direitos das mulheres como direitos humanos e considerou qualquer ato de violência contra a mulher como uma violação a esse direito.

Outra Convenção importantíssima foi a Convenção Interamericana para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1994. Essa Convenção foi um divisor de águas na luta feminista pelo enfrentamento à violência contra a mulher, pois trazia, entre outras coisas, a definição da violência contra a mulher como violência de gênero, enquadrando a violência como qualquer ato que causasse sofrimento físico, sexual e/ou psicológico à mulher. Além disso, sugeriu aos países que ratificassem a adoção de legislações que visassem à prevenção e punição da violência doméstica contra a mulher. Essas Conferências foram centrais para as mobilizações feministas brasileiras e trouxeram o embasamento jurídico-legal que as ativistas necessitavam para uma mobilização mais articulada na temática do enfrentamento à violência contra a mulher.

As décadas de 1980 e 1990 foram centrais para a consolidação da violência contra a mulher como um problema de políticas públicas, sendo promovida, em âmbito internacional, a criação de mecanismos jurídicos-legais sobre o tema e, em âmbito nacional, a criminalização da violência através das DEAMs. Entretanto, os avanços observados durante essas duas décadas não perduraram por muito tempo. Em 1995, quando as DEAMs já haviam se multiplicado em boa parte do território nacional, a Lei Federal nº 9.099/1995 modificou o cenário do enfrentamento à essa violência. A lei estabelecia, entre outras coisas, que os crimes de lesão corporal e ameaças – os mais denunciados pelas mulheres – passariam a ser encaminhados aos recém-criados Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), onde esses crimes seriam tratados dentro de uma perspectiva de resolução de conflitos que buscava, entre outras coisas, diminuir o encarceramento, através da promoção de medidas alternativas e considerava o crime de violência doméstica como um crime de menor potencial ofensivo.

É essencial salientar que a Lei Federal nº 9.099/1995 não é uma lei de combate à violência contra a mulher, nem uma lei sobre violência intrafamiliar. Essa legislação, proposta em 1989 pelo então deputado federal Michel Temer, teve como intuito dar cumprimento ao

artigo 98 da Constituição de 1988, que dispunha sobre a criação de Juizados Especiais. A justificativa para a criação desses Juizados Especiais (JECRIMs) era, em primeiro lugar, a necessidade de desafogar o judiciário e, em segundo, propor uma opção à prática punitiva do sistema penal. Os Juizados pautaram sua ação em direção à resolução dos conflitos através da mediação, do consenso e, no máximo, de penas alternativas (AZEVEDO, 2011).

Os princípios da ação dos JECRIMs são rapidez e praticidade, orientando a ação judicial para a resolução dos conflitos, sem, contudo, apelar para o processo penal, sempre compreendido como penoso e moroso, tornando-se assim um espaço de economia processual, como salientado no segundo artigo da lei: “*O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação*” (BRASIL, 1995). Assim, se busca a maior efetividade com o menor custo, tanto nos âmbitos financeiro e temporal, quanto de desgaste dos envolvidos (LEAL, 2009).

A legislação não visava tratar especificamente da violência doméstica. Porém, incluía em seu arcabouço os crimes de ‘menor potencial ofensivo’. Como já evidenciado, os crimes contra as mulheres denunciados à delegacia especializada eram, em sua maioria, lesões corporais e ameaças, crimes que passaram para a competência desses Juizados. É importante salientar que grande parte da demanda dos JECRIMs eram crimes de violência doméstica contra as mulheres (BERNARDES, 2014). Entretanto, algumas críticas foram feitas aos Juizados Especiais quanto ao enfrentamento desses crimes. Para alguns pesquisadores e ativistas, os JECRIMs atuavam como um espaço de visibilização da violência praticada contra a mulher, pois levava para dentro do Judiciário práticas que antes não chegavam a esse espaço. Outros pesquisadores entendiam que os Juizados Especiais ampliavam o poder punitivo estatal, judicializando condutas dos atores sociais antes não judicializadas (AZEVEDO, 2011). Todavia, a principal crítica das feministas era a de que os Juizados Especiais atuavam como um espaço de descriminalização e reprivatização da violência cometida contra a mulher (GREGORI E DEBERT, 2008; BANDEIRA, 2009). A descriminalização acontecia antes mesmo do início do processo, quando se enquadrava o crime de violência contra a mulher como de ‘menor potencial ofensivo’, sendo primeiramente simbólica. Depois, efetiva-se na penalização do agressor, que, quando condenado, era sentenciado com penas alternativas, na maioria das vezes o pagamento de cestas básicas, massificando-se a percepção de que era ‘barato bater em mulher’ (DIAS, 2007).

Já a reprivatização da violência acontecia, principalmente, pela lógica de ‘economia processual’. Seguindo esse princípio, não raras vezes os atores do processo eram pressionados a entrar em consenso e pôr fim no conflito (BANDEIRA, 2009), o que beneficiava o agressor em detrimento da vítima, ampliando a banalização da violência sofrida pelas mulheres. Não bastasse isso, em muitos casos, a defesa da família assumia centralidade nas discussões, tornando os JECRIMs, em espaços de proteção da família e não da mulher vítima da violência (SANTOS, 2010; DEBERT e GREGORI, 2008).

Bandeira (2009) sintetiza algumas críticas produzidas por pesquisadoras feministas sobre a aplicação da Lei nº 9.099/1995 no enfrentamento à violência contra a mulher. Fatos como a transformação de crimes de ação pública em ação pública condicionados à representação da vítima que significava que somente a mulher poderia denunciar o agressor; o esvaziamento das DEAMs ocasionado pela substituição do inquérito policial pelo Termo Circunstanciado de Ocorrência (TOC); o estabelecimento de penas alternativas e pecuniárias e os mecanismos quase ‘compulsórios’ de conciliação da lei que na prática induziam as partes da pôr fim ao conflito, o que beneficiava unicamente ao agressor.

A política de resolução de conflitos produzida nos JECRIMs fez ressoar com mais veemência as críticas feministas ao enfrentamento à violência contra as mulheres ofertada pelo Estado brasileiro, ampliando ainda mais a disputa por este tema dentro do Poder Legislativo (SANTOS, 2010). Um grupo de ativistas feministas percebendo a necessidade de uma legislação que garantisse uma modificação na forma que o judiciário atuava no julgamento dos crimes de violência doméstica propôs um anteprojeto de lei específico sobre o tema. Esse anteprojeto tinha como base as críticas feministas, principalmente a utilização da Lei Federal nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra a mulher, e como fundamentação jurídico-legal as regulamentações da ONU e da OEA já abordadas. Esse grupo de feministas denominado de Articulação de ONGs Feministas era formado por ativistas que possuam tanto importância dentro do movimento feminista quanto reconhecimento como especialistas dentro de algumas esferas do Poder Executivo e do Legislativo (BERNARDES, 2014). Esse reconhecimento foi central para que o grupo pudesse adentrar a esfera estatal e propor a elaboração da lei que ficou conhecida como Lei Maria da Penha.

Entretanto, a aprovação da lei Maria da Penha não representou o final da disputa sobre como o enfrentamento à violência contra a mulher no Congresso. Pelo contrário, após a aprovação da lei o número de projetos de lei que abordavam o tema aumentou e novos atores

e novas problemáticas vieram à tona. Temas como o endurecimento penal e a contestação do uso do termo ‘gênero’ entraram em pauta e impactaram significativamente a construção do campo de violência contra a mulher.

Como demonstrado, o enfrentamento à violência contra a mulher foi se construindo como um problema tanto em âmbito internacional, através da ONU e da OEA, quanto em âmbito nacional nas décadas de 1980 e 1990. Ao mesmo tempo em que o tema vai sendo construído como ‘problema’ de política pública, vai se estabelecendo também uma disputa dentro do campo legislativo sobre ‘o que é o problema’ e, conseqüentemente, qual a melhor ‘solução’. Uma disputa, não somente entre duas políticas públicas, mas sim entre duas perspectivas distintas sobre como o Estado, mais especificamente o Poder Judiciário, deveria intervir na questão da violência contra a mulher. É sobre essa disputa que discorreremos nesta tese.

### ***Problema de Pesquisa***

Esta tese tem como objetivo compreender a disputa pelo poder de definição sobre a política de enfrentamento à violência contra a mulher. As teorias que abordam a formulação de políticas públicas argumentam que são raras as vezes que esse processo é isento de conflitos (SOUZA, 2006). Os conflitos geralmente envolvem dois ou mais grupos de atores e a disputa, na maioria das vezes, se concentra no poder de interpretação do problema e, portanto, na definição de qual seria a resposta mais adequada a ser ofertada pelo Poder Público. Para fins desta tese, compreendemos o Estado assim como define Santos (2010), um “campo de lutas discursivas e de poder”. Para essa autora o Estado é o espaço onde são legitimados e reconstruídos interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais. Uma política pública, desse modo, não seria somente a descrição das ações a serem efetuadas pelo Estado, mas também a manifestação da interpretação que o ganhador da disputa tem sobre o tema (SOUZA, 2006).

Como mostrado no subtópico anterior, mesmo antes da Lei Maria da Penha havia duas perspectivas distintas que possuíam diferentes percepções sobre a problemática da violência contra a mulher e, portanto, também tinham diferentes soluções para o caso. A primeira perspectiva fora colocada pelo movimento feminista e compreendia a violência contra a mulher como um resultado da desigualdade de gênero da sociedade patriarcal, além de que,

para a produção de uma verdadeira modificação nas relações de gênero, a violência precisaria obter uma resposta mais rígida no âmbito penal a fim de realmente criminalizar essa violência. Em contraponto, havia uma outra perspectiva que fora inspirada algumas contribuições da criminologia crítica que serviu de base para a criação dos JECRIMs, que questionava justamente a prática punitivista do Estado em crimes considerados sem grave potencial ofensivo, como agressões leves e ameaças e propunham a utilização de penas alternativas e práticas conciliatórias. Ao longo dos anos 1980 e 1990 essas duas perspectivas buscaram incidir sobre uma política de enfrentamento à violência contra a mulher. É possível visualizar essa disputa por meio da análise da produção legislativa sobre a temática, como que será analisado nesta tese.

A fim de compreender as disputas que ocorreram durante a tramitação de legislação de enfrentamento à violência contra a mulher, buscamos utilizar algumas teorias do campo de políticas públicas que nos ajudam a compreender o processo de constituição de uma política específica. Entre elas as teorias dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995), a do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993) e alguns aspectos da teoria de Coalizão de Defesa (SABATIER; JENKINS, 1993). Essas teorias ressaltam que para compreender a produção de políticas públicas é necessário prestar atenção em três aspectos centrais: nos atores, nas ideias e nas estratégias. Para esses autores o surgimento de uma política só é possível quando há atores que utilizam estratégias eficazes na defesa de ideias plausíveis. A teoria dos Fluxos Múltiplos concentra a análise em como os atores (empreendedores de políticas) aproveitam janelas de oportunidades como a entrada de uma nova coligação política no poder ou uma mudança na opinião pública sobre um determinado problema para inserir uma nova problemática na agenda ou para sugerir novas soluções para problemáticas antigas (KINGDON, 1995). Já a teoria do Equilíbrio Pontuado enfoca o papel dos empreendedores de políticas públicas na construção de ‘imagens de políticas’, que é a forma de enquadramento de uma problemática social produzida por esses atores utilizando conhecimento técnico e como os empreendedores lutam a fim de moldar a política pública a partir da imagem constituída por eles. Já o Modelo de Coalizão de Defesa enfoca na forma como os atores, individuais ou coletivos, formam grupos a fim de defender uma proposta no campo político. Esses grupos se unem como o objetivo de defender uma ideia e se contrapor a outra e é constituído por membros tanto do poder público (como funcionários que atuam em algum departamento, políticos, assessores políticos, etc.), membros da sociedade civil organizada como atores de organizações de movimentos sociais ou ONGs; como também acadêmicos e profissionais da

área. Os autores do Modelo de Coalizão de Defesa ainda enfatizam que os atores dessas diferentes áreas se unem em uma coalizão não só porque partilham as ideias sobre a formulação de uma política, mas, principalmente, porque partilham valores e crenças que fundamentam essas ideias, tornando essa coalizão muito mais forte.

Para além dos modelos analíticos de políticas públicas que permitem uma análise dos processos que envolvem a formulação de uma política específica, utilizamos na pesquisa uma teoria que permite compreender aspectos em nível meso de análise, a Teoria dos Campos de Ação Estratégica (FLIGSTEIN; MC'ADAM, 2012). A Teoria dos Campos é utilizada para compreender como surgem e se modificam determinadas arenas sociais. Fligstein e Mc'Adam (2012) criaram a teoria dos Campos com a intenção de salientar os aspectos tanto conflitivo, ao enfatizar os que Campos são constituídos por diferentes atores e grupos que competem entre si pelo poder de definição dentro do campo, quanto os aspectos relacionais, afirmando também que para além das relações internas no campo, os campos também são vulneráveis às modificações ocorridas em outros campos. Esses conceitos são interessantes à análise quando percebemos que a construção de uma lei, como a lei Maria da Penha, é resultado tanto de uma dinâmica interna dentro do Poder Legislativo brasileiro, quanto é resultado de modificações no Campo do Direito Internacional, como mostramos no subtópico anterior. A Teoria dos Campos nos permite analisar esses diferentes aspectos em correlação.

Com base no que fora colocado, compreendendo que a formulação de uma lei é resultado de uma disputa dentro da arena legislativa onde atores mobilizam ideias com o objetivo de consolidar a sua interpretação do problema e direcionar a resposta que será dada pelo Estado, perguntamos: *Como se deu a disputa pelo enfrentamento à violência contra a mulher na Câmara dos Deputados?*

Com o objetivo de responder essa pergunta optamos por realizar uma pesquisa de âmbito longitudinal que buscava fazer um levantamento de como a temática da violência contra a mulher foi tratada ao longo dos 30 anos de produção legislativa sobre o tema. Essa pesquisa visava identificar os momentos de avanço da temática bem como os momentos de retrocesso. Visava também identificar os atores, os discursos e a estratégia utilizada por cada um dos atores na disputa pela formulação de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher.

Optamos por utilizar como objeto de análise os projetos de lei (PLs) que foram apresentados na Câmara dos Deputados durante o período analisado (1989-2019). Os PLs

possibilitam a análise dos três aspectos centrais que buscamos compreender nesta tese: 1) a evolução da temática do enfrentamento à violência contra a mulher, rastreando os momentos de avanço da temática dentro do campo legislativo; 2) os principais atores que protagonizam as disputas em torno do tema, e; 3) os principais argumentos mobilizados pelos atores na formulação tanto da lei Maria da Penha quanto de outras legislações que também buscavam tratar sobre a violência contra a mulher.

A pesquisa aqui proposta apresenta pelo menos duas importantes contribuições teóricas: a análise de como se dá a disputa por um tema dentro do Poder Legislativo Federal, observando quem são os atores e quais as estratégias mobilizadas nessa disputa; e a utilização do referencial teórico mobilizado nessa pesquisa, a Teoria dos Campos de Ação Estratégica.

A disputa pelo enquadramento do enfrentamento à violência contra a mulher, mais do que uma luta por uma política pública, foi uma disputa por signos e significados. Nessa disputa foram mobilizadas, e significadas, noções de direito, de violência, de justiça, de feminilidade e de masculinidade. Essa pesquisa contribuirá para a compreensão de como os atores mobilizam esses signos, legitimando ou ressignificando, a fim de construir a imagem mais adequada para a política pública.

Outra importante contribuição da análise aqui proposta é a compreensão das estratégias mobilizadas pelos atores. Segundo Carole (2017), a mobilização de ativistas de movimentos sociais por dentro do campo Legislativo é um tema pouco abordado pelos estudiosos da ação coletiva que, na maioria dos casos, analisam a ação extra-institucional dos movimentos (protesto, passeatas, mobilizações de rua, etc.) ou analisam as ações institucionais direcionadas ao Poder Executivo (ocupação de cargos na burocracia estatal, ação como técnicos e assessores), ignorando a ação desses militantes nos Poderes Legislativo e Judiciário, sendo uma importante contribuição compreender como esses atores operam dentro desses espaços.

Segundo Lavigne (2011), um dos maiores opositores à demanda feminista dentro da Câmara dos Deputados foram os juízes do FONAJE, este sendo um dos principais atores na disputa pela política de enfrentamento à violência contra a mulher. Entretanto, como afirma Campos e Carvalho (2011), a ação política de setores do poder judiciário também é pouco visibilizada pelas pesquisas sociológicas. Uma das importantes contribuições dessa pesquisa é compreender os juízes também enquanto atores políticos, identificando os seus discursos (suas ideias) e suas estratégias a fim de incidir sobre a política pública.

Por último, pensamos ser uma interessante contribuição teórica o uso da Teoria dos Campos de Ação Estratégica. Essa literatura, apesar da sua grande capacidade analítica, ainda possui uma baixa aderência pelos pesquisadores brasileiros. A Teoria dos Campos possui várias contribuições teóricas importantes que podem ser utilizadas para além das análises de políticas públicas e de movimentos sociais. A primeira delas é a percepção dos autores de que os campos estão em constantes interações com outros campos, sendo impactados pelas decisões e mudanças ocorridos nos campos correlatos. Outra possibilidade analítica interessante é a percepção de que os Campos são espaços de disputas permeados por atores habilidosos que, ao perceber uma oportunidade de mudança, mobilizam estratégias a fim de mudar ou manter a estrutura do Campo.

As duas assertivas da teoria – que entende que o objeto está em constante disputa interna e em constante relação com os outros campos, sofrendo influência e influenciando outros campos de ação – torna essa teoria uma importante contribuição teórica para a análise aqui proposta.

Esta tese é constituída por sete capítulos além desta introdução e da conclusão. No capítulo 2, fizemos uma retomada de algumas das principais teorias de políticas públicas e os pontos chave da Teoria dos Campos de Ação Estratégica que articulados formam o arcabouço teórico que guiaram a análise aqui proposta. No capítulo 3, focamos a nossa atenção na relação entre sociologia e direito e na crítica feminista sobre como o direito é utilizado nas sociedades patriarcais para consolidar as relações de gênero e inviabilizar os direitos femininos. No capítulo 4, apresentamos a questão de como o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher apareceu na agenda governamental no período anterior à Lei Maria da Penha, focando a análise na elaboração de políticas com esse fim no Poder Executivo Federal, a fim de compreender os avanços e os retrocessos em relação a esse tema nessa esfera. No capítulo 5, apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa que embasou esta tese. O capítulo 6 é o primeiro que apresenta a análise dos dados coletados na tese; nele analisamos os projetos de lei que versavam sobre a violência doméstica contra a mulher, no período entre 1989-2003. No capítulo 7, examinamos os processos específicos da formulação da lei Maria da Penha desde a elaboração do pré-projeto até a aprovação da lei. No capítulo 8, analisamos os projetos que foram apresentados após a aprovação da Lei Maria da Penha, no período entre 2005 e 2019. Por fim, apresentamos as considerações finais, buscando articular os dados empíricos analisados às contribuições teóricas que fundamentaram a tese.

## 2 OS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA E OS MODELOS TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta *‘Como se deu a disputa pelo direcionamento do enfrentamento contra a violência contra a mulher na Câmara dos Deputados?’* A pergunta se desdobra em outras: *‘De que maneira se constituiu o Campo da Violência contra a Mulher no Brasil? Quais as ideias em disputa dentro desse campo? Quais foram as estratégias mobilizadas pelos atores para legitimar as diferentes ideias?’*

Com vista a responder essas questões buscamos no Campo das Políticas Públicas e dos Movimentos Sociais abordagens que nos permitissem entender como agem os atores a fim de legitimar as suas ideias no campo político e influenciar na formulação de políticas públicas. Modelos teóricos das políticas públicas como o de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995), do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993) e a da Coalizão de Defesa (SABATIER; JENKINS, 1993) contribuem para pensar os processo de mudança e estabilidade nas políticas públicas, a Teoria do Confronto Político (TILLY, 2006; TARROW, 2009; MCADAM, 1999), bem como as suas adaptações pensado a realidade brasileira (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; FALLETI, 2010), nos dão ferramentas para pensar como atuam as organizações de movimentos sociais em relação ao Estado frente às oportunidades visualizadas por elas e, portanto, nos ajudam na construção de nosso objeto. Entretanto, é na Teoria dos Campos de Ação Estratégica (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012) que encontramos a maior contribuição para essa tese. A compreensão dos espaços sociais como campos de ação estratégica onde dominantes e desafiadores disputam pelo poder dentro do campo é central para o problema de pesquisa aqui desenvolvido. Neste capítulo apresentaremos as contribuições dessas abordagens, destacando de modo especial a Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu que serviu de ponto de partida para a Teoria de Fligstein e McAdam, a teoria dos Campos.

### 2.1 O conceito de Campo na sociologia de Pierre Bourdieu

A sociologia de Pierre Bourdieu se distingue das teorias que lhe antecederam por unir em uma única perspectiva teórica aspectos anteriormente vistos como antagônicos, tais como a dualidade agência/estrutura (BRULON, 2013). Bourdieu (1990) propôs a superação do pensamento sociológico dual que opõem indivíduo e sociedade, ação e estrutura, micro e macro ao desenvolver uma sociologia *relacional*, compreendendo que esses aspectos, antes

vistos como dicotômicos, se conformam mutuamente e só existem em correlação. A essa perspectiva teórica Bourdieu deu o nome ‘construcionismo estruturalista’ que expressaria a “articulação dialética entre objetivismo e subjetivismo [...] entre estruturas mentais e sociais” (MISOCZKY, 2003, pg. 12).

Por estruturalismo ou estruturalista, quero dizer que existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc., estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações. Por construcionismo, quero dizer que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos do que chamo de *habitus* e, de outro, das estruturas sociais, em particular do que chamo de campos e grupos, e particularmente do que se costuma chamar de classes sociais (BOURDIEU, 1990, pg. 149).

Com intuito de demonstrar a sua perspectiva relacional articulando agência e estrutura, Bourdieu formula a sua teoria sobre um tripé conceitual: os conceitos de *campos*, *capitais* e *habitus*. Bourdieu (1996) percebe a sociedade como um conjunto de campos sociais onde atores lutam para obter a melhor posição dentro do campo lançando mão dos seus recursos (*capitais*) na intenção de acumular mais recursos e alcançar posições de destaque no campo.

A topografia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura de distribuição das propriedades ativas e, assim, do espaço social. É isso que acredito expressar quando descrevo o espaço social global como um campo, isto é, ao mesmo tempo, como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação da estrutura (BOURDIEU, 1996, a, pg. 50).

Para o autor os recursos disponíveis mobilizados pelos indivíduos seriam de quatro tipos: o capital econômico, o cultural, o simbólico e o social. Enquanto o capital econômico seria o conjunto de bens materiais que constituem o patrimônio financeiro do ator, como renda e propriedades, o capital cultural consiste na quantidade de bens intelectuais que o ator possui. Esses bens intelectuais podem ser percebidos de três formas: como a posse material de bens considerados culturais pela elite como quadros, obras de arte, livros, entre outros; na forma incorporada no ator como a habilidade de se expressar em público, por exemplo; e na forma institucionalizada por meio de certificações e títulos acadêmicos (BONEWITZ, 2003). O capital simbólico se refere ao domínio de códigos culturais vigentes que determinam a hegemonia da classe dominante. Já o capital social é definido como

Conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 2011, pg. 67)

Para Bourdieu os capitais seriam tanto as ferramentas mobilizadas pelos atores nas lutas dentro do campo, como o objetivo da luta, visto que os atores batalhariam na intenção de acumular o capital valorizado no interior do campo (MISOCZKY, 2003).

Para Bourdieu atores em posições distintas no campo agiriam com estratégias distintas. Enquanto atores dominantes no campo optariam por estratégias de reprodução, almejando a continuidade da sua posição, atores dominados optariam por estratégias de ascensão na tentativa de acumular o capital valorizado no campo em questão e modificar a sua posição. Entretanto, diferentemente da definição do senso comum de estratégia, em que essa seria uma ação puramente racional tomada a partir de uma leitura da realidade e dos possíveis caminhos a ser seguido, Bourdieu define as estratégias como sendo resultado do *habitus*. O *habitus* é definido por Bourdieu como “um princípio gerador de práticas e representações [...] conjunto de disposições que sistematiza todas as formas de agir, pensar e perceber dos agentes” (TRIGO, 1998, pg. 46).

A formação do *habitus* dá-se pela interiorização dos determinismos sociais. À medida que se repetem as experiências pontuais e concretas acumulam-se e estruturam-se em disposições gerais. Agentes de um mesmo segmento social, vivendo as mesmas condições de vida, tendem a incorporar as mesmas disposições que, ao se interiorizarem, transformam-se em verdadeiros traços de personalidade, vale dizer, em uma segunda natureza, profunda e durável (TRIGO, 1998, pg. 46).

É através do *habitus* que os indivíduos leem a realidade; ele é o sistema de percepção que significa o mundo aos atores, que atua como uma estrutura de pensamento que serve de guia para a ação deles. É com o conceito de *habitus* que Bourdieu consegue romper com a dualidade indivíduo X estrutura sem cair nem no objetivismo (estrutura sem indivíduo) nem no subjetivismo (indivíduo sem estrutura), pois para Bourdieu o campo define o *habitus*. O indivíduo socializado dentro de um campo adquire o *habitus* inerente aquele espaço ocupado por ele. O autor ainda vai mais longe, percebe a existência de diferentes *habitus* dentro de um campo e que esses *habitus* correspondem ao lugar que o indivíduo ocupa dentro do campo, se ele está mais perto ou mais longe dos espaços de poder, se ele é dominante ou dominado.

Compreendendo o campo como estrutura objetiva, o *habitus* como estrutura subjetiva e os capitais como recursos a ser mobilizados pelos atores, Bourdieu (1996) cria a sua teoria relacional explicada por ele através da metáfora do jogo. Em um jogo, antes mesmo da partida, os atores já sabem sobre o quê o jogo trata, seus objetivos, suas regras e as ações utilizadas pelos outros jogadores anteriormente que foram incorporadas ao jogo (as jogadas). Esse conhecimento anterior do jogo é incorporado pelos jogadores durante a sua vida e se constitui como um saber inerente, como algo dado. Ao jogar o jogo, os jogadores utilizam todo o seu conhecimento já naturalizado sobre o jogo fazendo uso dos seus recursos da melhor maneira possível com o objetivo de ganhar a partida. Da mesma forma que o jogo é jogado pelos jogadores, sendo a partida definida pela habilidade deles em jogar o jogo, o jogo possui o seu conjunto de normas e regras que se constitui como uma estrutura que define o que é possível ou não ser feito pelos jogadores. É o conhecimento anterior do jogo que guia a ação dos jogadores e é através desse conhecimento e na interação com os seus oponentes durante a partida que os jogadores criam as suas estratégias. Nessa teoria as estratégias são tanto fruto da racionalidade dos atores quanto manifestações das disposições internalizadas dos mesmos. Ao defender essa posição, Bourdieu questiona o ator descrito pela teoria da escolha racional, argumentando que o ator é tanto reflexivo e estratégico quanto submetido às estruturas tanto objetiva quanto subjetiva que operam dentro do campo.

Os agentes sociais que têm o sentido do jogo, que incorporam uma cadeia de esquemas práticos de percepção e de apreciação que funcionam, seja como instrumentos de construção da realidade, seja como princípios de visão e de divisão do universo no qual se movem, não tem necessidade de colocar como fins os objetivos de sua prática. Eles não são sujeitos diante de um objeto (ou, menos ainda, diante de um problema, que será constituído como tal por um ato intelectual de conhecimento) eles estão, como se diz, envolvidos em seus afazeres, eles estão presentes no por vir, no fazer, no afazer, correlato imediato da prática (práxis) que não é posto como objeto do pensar, como possível visado em um projeto, mais inscrito no presente do jogo (BOURDIEU, 1996, pg. 143).

A teoria de Bourdieu, por unir a possibilidade de análise tanto de aspectos micro e macrossocial em uma única perspectiva teórica, possibilita um caminho novo para a problemática sociológica. Essa proposição foi vista com ânimo por pesquisadores de diferentes áreas, como a da análise das organizações sociais. A teoria relacional de Bourdieu permite um olhar diferenciado para as organizações sociais, era uma solução a necessidade de escolher entre uma abordagem puramente individualista ou estruturalista, possibilitando desse modo compreender o objeto na sua integridade.

As vantagens da articulação entre a teoria de Bourdieu e a análise organizacional recebe grande destaque daqueles que discutem o tema. Preocupado com a liberdade da área em relação ao viés economicista geralmente propagado, Everett (2002) chama atenção para a contribuição que Bourdieu pode trazer, na medida em que ele oferece uma visão crítica e reflexiva para se pensar as organizações (BRULON, 2013, pg. 06).

Entretanto, como salientado por Brulon (2013), às potencialidades da teoria bourdieriana não foram tão bem aproveitadas pelos pesquisadores das organizações sociais. Ao desenvolver uma revisão bibliográfica sobre o uso da teoria de Bourdieu para análise organizacional, Brulon (2013) percebe que a teoria foi poucas vezes empregada na sua integralidade, sendo utilizado, na maioria das vezes, um único conceito (ou campo ou *habitus* ou capitais) ou no máximo dois conceitos articulados (campo e capitais ou capitais e *habitus*). Essa utilização fragmentada da teoria impossibilitava de se compreender o objeto na sua integralidade articulando de fato as relações micro e macro em uma perspectiva relacional.

O conceito de campo foi o mais usado pelos teóricos das organizações. Esse conceito foi utilizado para compreender as dinâmicas de conflito entre as organizações e dentro das organizações. Por Bourdieu já ter deixado claro que as fronteiras de um campo só poderiam ser definidas empiricamente (BOURDIEU, 1996), o conceito permitia aos pesquisadores pensar uma organização como um campo, sendo os departamentos atores em disputa dentro desse campo, como também um conjunto de organizações como atores em disputa dentro de um campo organizacional mais amplo. A abordagem de Bourdieu também permitia que se olhasse o campo organizacional como um espaço de disputa muito mais amplo que incluía múltiplos atores, não somente as organizações de fato, como afirmam DiMaggio e Powell (2005).

Por campo organizacional queremos representar aquelas organizações que, em um agregado, constituem uma área reconhecida de vida organizacional: fornecedores chaves, consumidores e produtores de recursos, agências reguladoras, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares. A virtude desta unidade de análise é que ela dirige nossa atenção não apenas para firmas em competição, como faz a abordagem da população, ou para redes de organizações em interação real, como faz a abordagem da rede interorganizacional, mas para a totalidade dos atores relevantes (DIMAGGIO E POWELL, 2005, pg. 64-65).

O conceito de campo também possibilitava aos pesquisadores dar ênfase à dimensão conflituosa das relações entre as organizações, focalizando as dinâmicas de disputas e não a cooperação. Também colocava em evidência que as organizações dentro de um campo nem

sempre estavam em condições de igualdade, pelo contrário, o campo pressupunha a existência de uma relação de poder entre dominantes e dominados, a separação daqueles que possuem maior quantidade do capital valorizado no campo e, portanto, conseguem impor a sua lógica sobre o campo, daqueles que possuem menor quantidade de capital e lutam para modificar a lógica do campo e mudar a sua posição. O conceito ampliava, desse modo, as possibilidades de análise dos estudos organizacionais, enfatizando aspectos não observados em outras teorias (BRULON, 2013).

Para além do conceito de campo, o conceito de capital também foi amplamente utilizado pelos teóricos das organizações, principalmente o capital social. A importância das redes de contatos entre os atores foi vista como fundamental para a compreensão do sucesso de determinados atores que não possuíam tanto capital financeiro ou títulos acadêmicos, mas conseguiam alcançar importantes posições dentro do campo organizacional (BRULON, 2013). Quanto ao conceito de *habitus*, Emirbayer e Johnson (2008) argumentam que foi utilizado na análise organizacional a fim de explicar a relação entre estrutura organizacional e o comportamento dos agentes individuais dentro das organizações. Nesse sentido os autores defendiam a utilização do conceito de *habitus* organizacional. Emirbayer e Johnson (2008) argumentam, desse modo, que as decisões tomadas pelos atores eram resultado de complexas negociações que ocorriam nas organizações e não simples resultados da individualidade dos atores (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008).

Entretanto, foi no neoinstitucionalismo sociológico que as contribuições da sociologia relacional de Bourdieu ganharam mais relevância. DiMaggio e Powell (2005), dois dos principais autores dessa perspectiva, defendiam a existência de um campo organizacional que moldava as práticas dos atores dentro das organizações, restringendo-os a seguirem determinados padrões já consolidados dentro do campo. Os autores argumentavam que, ao desfocar a análise das organizações em si e focar a análise no campo organizacional, tornava-se possível compreender como as instituições influenciavam as organizações, utilizando assim uma perspectiva relacional de análise. Dessa forma, “enquanto as correntes tradicionais tomavam como objeto de estudo as organizações individuais e consideravam o ambiente como pano de fundo, a nova abordagem institucional entende as organizações individuais como consequência desse ambiente” (PECI, 2006, pg. 03).

DiMaggio e Powell (2005) abordam que, uma vez formado um campo organizacional, este passa a sofrer um processo de homogeneização. Os autores compreendem que tanto o

surgimento de um campo quanto a sua estruturação são processos que envolvem um número considerável de agentes que são divergentes entre si. Entretanto, uma vez estruturado o campo, ‘forças poderosas emergem’ provocando a homogeneização desses atores.

Uma vez que diferentes organizações, no mesmo ramo de negócios, estejam estruturadas em um campo concreto, forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras. As organizações podem modificar suas metas ou desenvolver novas práticas, e novas organizações podem entrar no campo. Mas, a longo prazo, atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes (DIMAGGIO; POWELL, 2005, 76).

A teoria de DiMaggio e Powell (2005) é focada nos mecanismos de conservação que operam dentro de um campo organizacional. Para os autores é a sujeição das organizações às regras do campo o que garante a permanência dessas organizações no campo. O conceito de ‘isomorfismo’ é utilizado para explicar esses mecanismos de conservação, que eles definem como “um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, pg. 77). Os autores identificam pelo menos três tipos de isomorfismos: o coercitivo, mimético, normativo. O isomorfismo coercitivo diz respeito às pressões que as organizações sofrem dentro do campo, essa pressão pode ser tanto formal (decorrente de leis e outras regulações do campo) ou informal (pressões exercidas pelas organizações que atuam no mesmo nível). O isomorfismo mimético é resultado do espelhamento de uma organização pela outra. Os autores defendem que o campo organizacional é pautado pela incerteza, o que leva a que organizações que não possuem tantos recursos optem em se espelhar em outras organizações maiores ou mais consolidadas dentro do campo. Já o isomorfismo normativo se refere ao processo de homogeneização fruto da profissionalização dos atores dentro das organizações. Esses três isomorfismos garantiriam a manutenção do campo, permitindo pouco espaço para a mudança.

O foco principal de DiMaggio e Powell (2005) foi o estabelecimento dos mecanismos de reprodução e de estabilidade dentro dos campos. Essa perspectiva abriu margem para críticas, principalmente quanto aos processos de contestação e de mudanças que também são inerentes ao funcionamento dos campos (MARGARITES, 2019). É com o objetivo de pensar as mudanças dentro de um campo que surge a Teoria dos Campos de Ação Estratégica examinada no subcapítulo seguinte.

## 2.2 A Teoria dos Campos de Ação Estratégica e os Modelos Teóricos de Políticas Públicas

Utilizando a base relacional da teoria bourdieiriana, Fligstein e McAdam (2012) formularam uma teoria que buscava articular aspectos micro e macro de interpretação social. Assim como Bourdieu, Fligstein e McAdam defendem que a sociedade é formada por espaços sociais definidos como campos. Nos campos os atores estão em constante disputa pela hegemonia e, desse modo, pelo poder de definir o campo. Assim como Bourdieu afirmou que o *habitus* (conjunto de percepções sobre a realidade social) era definido a partir do campo o que resultava em uma homogeneidade na percepção dos autores sobre a realidade social, Fligstein e McAdam (2012) explicam que nos campos de ação estratégica, os atores partilhavam de um entendimento comum sobre o campo, sobre os seus propósitos, sobre as regras do campo, sobre as ações legítimas, sobre quem são os atores dominantes e os desafiadores. Entretanto, na teoria de Fligstein e McAdam (2012) esses entendimentos são bem menos consensuais do que na teoria de Bourdieu e são objeto de constante disputa interna.

Campos de ação estratégica são unidades fundamentais da ação coletiva na sociedade. Um campo de ação estratégica é uma ordem social de nível meso onde os atores (que podem ser individuais ou coletivos) estão sintonizados e interagem uns com os outros com base em entendimentos compartilhados (o que não quer dizer consensual) sobre os propósitos do campo, a relação com os outros do campo (incluindo quem tem mais poder e por que), e as regras que governam as ações legítimas do campo (FLIGSTEINS; MCADAM, 2012, pg. 09).

A proposta dos autores permite compreender os campos como ambiente de lutas e disputas internas. Segundo Fligstein e McAdam (2012), os campos possuem operadores históricos, que poderíamos traduzir como atores dominantes dentro do campo, os quais possuem grande influência e poder, sendo o campo o reflexo de suas posições e interesses; os campos possuem também desafiantes, atores com menos poder, ocupando posições desprivilegiadas. As regras do campo geralmente tendem a beneficiar os operadores históricos em detrimento dos desafiantes. Entretanto, os últimos esperam constantemente oportunidades de modificar a estrutura interna do campo.

Para além dos operadores históricos e dos desafiantes, os Campos de Ação Estratégica podem possuir também Unidades de Governança. Essas unidades servem para reforçar as

regras internas do Campo e são, geralmente, moldadas a partir de critérios dos operadores históricos, legitimando a dominação dos operadores históricos e tornando mais difícil a mudança dentro de um Campo.

Quase todas as unidades de governança trazem a marca da influência da maioria dos operadores históricos poderosos no campo e as lógicas que são usadas para justificar a dominação. Independentemente da retórica legitimadora que motiva a criação de tais unidades, elas geralmente *não* servem como árbitros neutros de conflitos entre operadores históricos e desafiadores, mas para reforçar a lógica dominante, e salvaguardar a interesses dos operadores históricos (FLIGSTEINS, MCADAM, 2011, p. 06).

Assim como na teoria de Bourdieu, na Teoria dos Campos, os campos de ação estratégica não são pré-definidos teoricamente, ao contrário, são definidos pelos analistas durante a pesquisa empírica. Para auxiliar nessa definição, Fligstein e McAdam salientam que para um campo existir é necessário quatro aspectos principais: 1) um entendimento comum entre todos os atores sobre o campo, sobre o que está em jogo naqueles espaço; 2) um entendimento comum sobre quem são os atores dominantes e quem são os dominados; 3) um entendimento comum sobre as regras vigentes no campo, sobre as ações consideradas válidas e legítimas; 4) um quadro interpretativo formulados pelos atores que fornece sentido ao campo e as ações dos demais atores presentes nesse espaço.

A principal contribuição da Teoria dos Campos para a análise sociológica é a perspectiva relacional que ela possui. Para a Teoria, ao mesmo tempo que os campos são unidades autônomas que possuem uma organização independente, eles estão interligados com outros campos. Os autores utilizam a metáfora das bonecas russas para exemplificar essa ligação entre os campos. Assim como, ao se abrir uma boneca russa o que se encontrará é outra boneca russa, e assim, sucessivamente, os autores afirmam que ao se analisar um campo se achará outros campos que são dependentes ou estão interligados. Não seria possível, portanto, compreender um campo de maneira isolada.

Essa relação entre os campos é a principal causa de mudança intracampo, pois, quando há mudanças significativas em campos correlatos, abre-se uma oportunidade para os desafiantes batalhem no intuito de produzir mudanças no seu campo também. Os autores explicam isso utilizando a metáfora da pedra atirada em um lago que, quando atirada, causa inúmeras ondulações. Obviamente essas ondulações vão perdendo força e ficam mais brandas à medida que mais afastadas forem da área atingida pela pedra. Os campos mais próximos – no sentido de mais dependentes – do campo modificado são atingidos pela mudança. Quanto

mais afastado e independente do campo modificado, menor é a possibilidade de mudanças internas. Entretanto, os autores salientam que nos campos mais bem estruturados, mesmo próximos do campo modificado, a organização interna torna difícil a mudança.

Essa mudança nos outros campos permite o que os autores chamam de episódios de contenção e liquidação. Quando uma pedra é grande o suficiente e produz ondulações capazes de modificar o campo, os desafiantes, ao perceberem mudanças externas, atuam na intenção de modificar a lógica interna do campo, utilizando ‘ações inovadoras’. Nesses episódios de contenção, os desafiantes geralmente tentam propor um novo enquadramento, uma nova percepção sobre a realidade do campo, que se contrapõe ao enquadramento formulado anteriormente. A liquidação acontece quando, dado fim ao episódio de contenção, um novo acordo sobre as regras do campo e/ou as normas culturais são modificadas.

Entretanto, segundo Fligstein e McAdam, para que os episódios de contenção e liquidação aconteçam outro fator é fundamental: a existência de atores organizados e dispostos à ação. Na teoria dos Campos os atores que lutam a fim de manter ou modificar as estruturas de campo de ação estratégica são chamados de *atores habilitados*. Para Fligstein (2007) a habilidade social tem seu fundamento no interacionismo simbólico e objetiva levar outros a cooperar consigo. O ponto de partida dos autores é a percepção que nos campos de ação estratégica a mudança só é alcançada através da ação coletiva, portanto a habilidade de levar outros a cooperação se torna fundamental tanto para a manutenção do *status quo* quanto para as mudanças da ordem social vigente naquele campo. Para o autor, “A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais” (FLIGSTEIN, 2007, pg. 67).

Nosso foco está em como as pessoas cooperam, como os grupos concretizam seus objetivos e como nós entendemos as interações que ocorrem entre grupos. Isso, desnecessário dizer, é o nosso ponto de partida. [...]. Porém, campos também estão centrados nas ações coordenadas, que requerem atores que não se foquem apenas na sua posição no campo, mas também persigam a cooperação com outros, considerando o papel do outro e enquadrando linhas de ação atrativas para outros no campo. Nós vemos essa dinâmica como complementar à preocupação central de Bourdieu sobre a ação geralmente individual. Uma das vantagens da nossa abordagem é a visão de que tanto a competição como a cooperação são entendidas como fundamentos do campo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, pg. 25).

Para Fligstein (2007), habilidades comunicativas e cognitivas são estrategicamente utilizadas pelos atores a fim de obter a cooperação dos outros membros no campo. A habilidade social dos atores se faz presente na construção de símbolos e identidades

partilhados com os outros membros do campo, formando enquadramentos interpretativos que mobilizam a ação coletiva.

Na teoria dos Campos, os atores habilidosos são centrais tanto para a criação, a estabilidade e a mudança nos campos. Na criação de um novo campo, são esses atores que percebem as oportunidades criadas a partir da mudança em outros campos correlatos. Eles criam coalizões e mobilizam recursos, a fim de consolidar o novo campo. Quando criado o campo, utilizam o conhecimento das regras preexistentes para impor uma ordem social no novo campo e são responsáveis por produzir um consenso com grupos opositores, os convencendo de que “não ter uma ordem é pior do que uma ordem na qual eles possam estar em desvantagem” (FLIGSTEIN, 2007, pg. 70).

Nos momentos de estabilidade dentro de um campo, atores hábeis dominantes lutam a fim de manter o *status quo*, enquanto atores dominados batalham a fim de manter unido a coalizão desafiante à espera de uma oportunidade de mudança. Os atores dominados também podem tentar transferir a luta para outros campos de ação estratégica quando perceberem que nesse outro campo há maior possibilidade de sucesso (SOUZA, 2015).

Entretanto, é necessário salientar que a posse de habilidade social do ator não garante que a mudança aconteça, é necessário compreender que as estruturas do campo produzem uma série de limitações à ação do ator.

A ação do ator habilidoso não depende apenas de sua capacidade de articulação. As estruturas do campo limitam o espectro de possibilidades de agência dos indivíduos. Cabe ao ator habilidoso considerar as condições estruturais que lhe são impostas para tomar as decisões mais proveitosas aos seus propósitos. Portanto, ao analisar a atuação de um ator habilidoso é necessário considerar também as possibilidades e os limites que decorrem do seu posicionamento hierárquico e das estruturas do campo (MARGARITES; FREITAS, 2018, pg. 615).

Assim como na teoria bourdiana, o acúmulo de recursos determina a posição que os atores possuem no campo e, por conseguinte, as suas chances de efetivamente modificar o campo. É necessário salientar que, apesar da Teoria dos Campos possibilitar uma análise das mudanças intracampo, a teoria reitera que a tendência do campo é a estabilidade e a dominação dos atores que possuem maior poder de definição naquele espaço.

A principal contribuição da Teoria dos Campos para a análise aqui proposta é a perspectiva relacional que permite articular tantos aspectos micro e macro, principalmente

como mudanças em outros campos (nível macro) impactam as relações entre os atores em outro campo (nível micro), possibilitando mudanças estruturais neste último. Entretanto, como a teoria possui um nível meso de análise se faz necessário complementar a proposta com outras abordagens teóricas que visam analisar o objeto aqui apresentado: a disputa em torno de uma política pública. Para tanto buscamos algumas contribuições nas teorias de políticas públicas e de movimentos sociais que serão trabalhadas a seguir.

### ***2.2.1 Políticas Públicas: Imagens, Fluxos e Janelas de Oportunidades***

‘*Como um tema entra na agenda?*’ Souza (2006), em uma revisão sobre as principais vertentes teóricas dos estudos sobre políticas públicas coloca que três respostas foram dadas a essa pergunta: 1) um tema entra na agenda quando há um reconhecimento daquele tema como um problema; 2) quando há uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um dado problema. Essa consciência pode ser construída através da entrada de uma nova coalizão de governo e/ou na mudança nas ideologias que determinam os rumos da política. 3) por intermédio dos atores. Os partidos políticos, a mídia, os grupos de pressão, acadêmicos e burocratas são significantes atores no processo de definição da agenda. Enquanto os partidos, a mídia e os grupos de pressão são considerados atores visíveis, os burocratas e os acadêmicos são considerados invisíveis. Para a autora cada um cumpre o papel, os primeiros definem a agenda, enquanto os outros, as alternativas.

Essas três respostas são extremamente importantes e são a base dos Modelos Sintéticos de Políticas Públicas: o Modelo de Coalizão de Defesa, o dos Fluxos Múltiplos e do Equilíbrio Pontuado. Esses três modelos percebem a formulação das políticas públicas como “jogos de força, disputas entre vários atores, dotados das mais variadas gamas de recursos, além das mais diversas visões de mundo, sistemas de crenças e valores” (BARCELLOS, 2013, pg. 149).

Apesar dos três modelos apresentarem importantes contribuições para a análise de formulação da agenda política, neste tópico, entretanto, focaremos a nossa atenção nos Modelos do Equilíbrio Pontuado e o de Fluxos Múltiplos por compreender que esses Modelos apresentam contribuições mais centrais para a análise do nosso objeto de pesquisa. Retomaremos a teoria da Coalizão de Defesa no próximo tópico quando abordaremos a importância dos atores na formação das políticas públicas.

No Modelo de Equilíbrio Pontuado os autores partem do princípio que as políticas públicas tendem à estabilidade e não a mudança e que, de maneira geral, as mudanças ocorridas nas políticas são incrementais. Entretanto, os autores afirmam que há momentos em que o equilíbrio é quebrado e uma nova visão sobre aquele determinado tema ganha espaço e atenção dos tomadores de decisão (CAPELLA, 2006).

Apesar das decisões sobre as políticas serem tomadas pelos *decision makers*, elas são formuladas por especialistas no tópico em questão em espaços determinados como subsistemas de políticas públicas, formando nesses espaços comunidades de especialistas (SOUZA, 2006). Capella e Brasil (2015) descrevem os subsistemas como uma das três dimensões essenciais do sistema político que estão situados entre o macrossistema, onde são tomadas as decisões políticas, e o microssistema, onde operariam os técnicos trabalhando em questões específicas. Parte significativa dos analistas de políticas públicas, compreende que as políticas públicas são gestadas nesses espaços entendidos como subsistemas de políticas (CAPELLA; BRASIL, 2015). Esses subsistemas congregam um número limitado de atores interessados na formulação da política pública. Esses atores podem ser “servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros, que estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses” (CAPELLA; BRASIL, 2015, pg. 60).

Nos subsistemas de políticas os diferentes atores disputam pela definição do que será a política pública. Nessa disputa os atores geralmente se articulam em forma de rede formando coalizões dentro desses subsistemas buscando ter maior chance de incidir sobre as decisões de formulação. A essas coalizões os autores denominaram comunidades políticas.

O conceito de comunidade de política surge como uma tentativa de caracterizar como um conjunto de indivíduos pode atuar de maneira coordenada em um setor de políticas públicas. Na origem dessa noção está o entendimento de que a produção de políticas públicas ocorre em redes de políticas, nas quais os atores interessados em um mesmo tema de políticas públicas confrontam-se, articulam-se e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas públicas (MARGARITES, 2019, pg. 66).

Essas comunidades políticas surgem a partir do compartilhamento de visões sobre a política demandada e possuem capacidade de incidir politicamente (BARCELLOS; PEREIRA; SILVA, 2016). Côtés (2009) salienta que um importante aspecto das comunidades de política é que os membros possuem um conhecimento especializado na área

da política pública em questão, possuem a *expertise*. Essa perspectiva está de acordo com os autores do Modelo de Equilíbrio Pontuado que, ao trazer o conceito de comunidades de políticas para dentro da sua teoria, o renomearam como comunidades de especialistas (BAUMGARTER; JONES, 1993). Para esses autores, são nas comunidades de especialistas que se criam as alternativas (imagens de política), as possíveis respostas ao problema que a política pública visa resolver.

Entretanto, como já salientado anteriormente, no Modelo de Equilíbrio Pontuado, as mudanças em relação às políticas públicas são raras, ocasionadas por momentos de quebra em longos períodos de estabilidade. Isso significa que dentro dos subsistemas, as comunidades políticas que lutam para modificar a forma de compreensão de um determinado problema esperam por um momento de quebra quando será possível incidir sobre a política, lançando uma nova alternativa. Esses momentos de quebra do equilíbrio são definidos como “momentos em que algumas questões escampam ao processamento insulado nos subsistemas e acessam o macrossistema” (CAPELLA; BRASIL, 2015). Mudança na percepção do problema, acontecimentos externos que chamem a atenção dos tomadores de decisão e mudanças na opinião pública sobre a questão são vistos pelos autores como oportunidades que permitem a mudança dentro de um subsistema.

No Modelo de Equilíbrio Pontuado, os autores salientam a importância da mídia para o processo de substituição de uma imagem de política por outra. Assim como na Teoria dos Campos, na qual mudanças nos campos correlatos modificam a percepção de oportunidades a atores dominados que, a partir da leitura dessas oportunidades, se mobilizam para modificar a lógica do seu campo de ação estratégica, no Modelo de Equilíbrio Pontuado, a mudança na percepção de um dado problema, geralmente resultado de uma alteração em como a mídia qualifica a questão, produz uma mudança no macrossistema de política e assim também no subsistema de política. Essa mudança no subsistema permite que novas imagens de políticas públicas sejam apresentadas por atores e obtenham a atenção dos tomadores de decisão. Outro conceito central para esse Modelo é a atuação dos empreendedores de políticas que trataremos no próximo tópico.

O outro aporte teórico utilizado na tese é proveniente da Teoria dos Fluxos Múltiplos desenvolvida por Kingdon (1995) que enfatiza os aspectos objetivos e contextuais na análise da formação da agenda. Kingdon baseia o seu modelo de análise em três dimensões: problemas, soluções e contexto. Para o autor, a entrada de um tema na agenda depende da

colisão de três fluxos distintos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política. A colisão desses três fluxos abre uma janela de oportunidades que, se aproveitada pelos atores interessados, possibilita a produção da política pública demandada.

O fluxo do problema é o fluxo do reconhecimento de um assunto como importante, e busca responder à seguinte pergunta: ‘como um determinado tema ganha a atenção dos tomadores de decisão?’. Uma crise ou evento dramático, indicadores da magnitude do problema ou, ainda, a percepção da necessidade de outras políticas públicas através da avaliação de políticas já em implementação são algumas das variáveis que respondem à questão (KINGDON, 1995).

O segundo fluxo é o fluxo das soluções. Nele são criadas as respostas. Porém, o autor deixa claro que essas respostas não são criadas a partir das perguntas. Kingdon (1995) parte do pressuposto de que os fluxos funcionam independentes uns dos outros, não há pares problemas-soluções, mas sim soluções que buscam problemas aos quais possam servir.

As soluções são formuladas por especialistas em espaços como a academia, fóruns de discussões de políticas públicas, conferências sobre a temática em questão e em sessões e audiências no legislativo. As soluções são disponibilizadas aos tomadores de decisão e ficam à espera de oportunidade, à espera de uma janela de oportunidade. Quando a janela se abre, as soluções competem entre si, sendo mais provável ganhar a que possui o menor custo para os tomadores de decisão.

O terceiro fluxo é o da política. Esse fluxo diz respeito ao contexto político, a disposição dos detentores de poder de decisão de reconhecer determinado tema como problema possível de resposta do poder público. Mudança nas coalizões de governo, o ‘clima nacional’ e campanhas de pressão são alguns dos elementos que possibilitam mudança no fluxo da política (KINGDON, 1995).

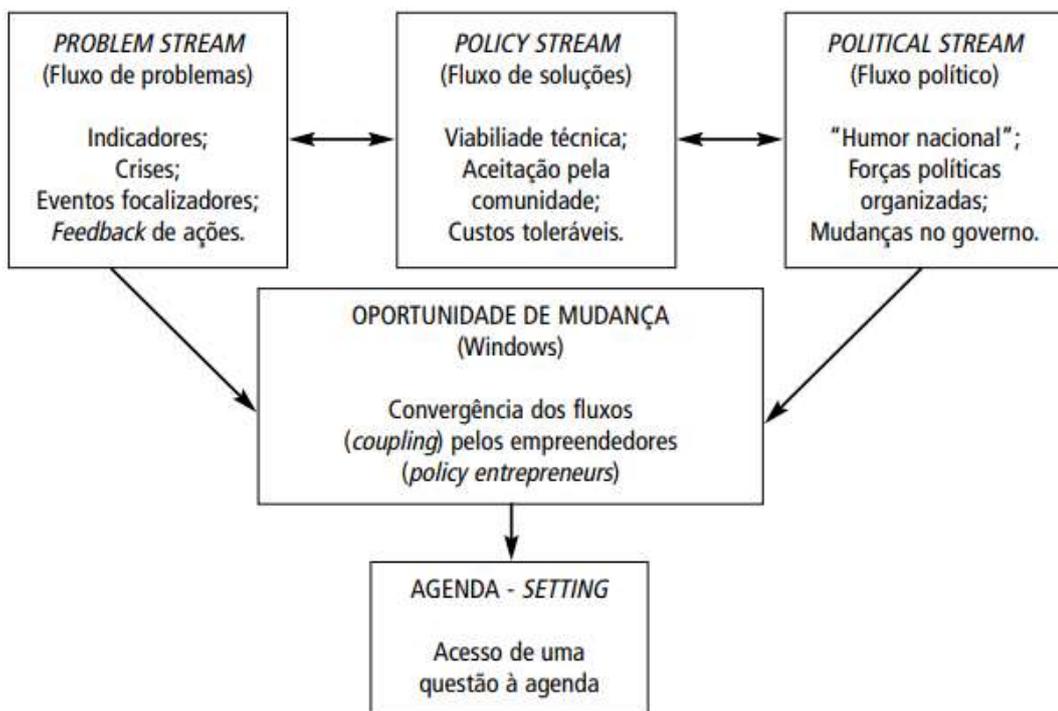
Quando os três fluxos aparecem juntos ou se ‘acoplam’ temos uma janela de oportunidade, que se trata de um momento quando problema, soluções e interesses colidem, e é a partir dessa colisão que há a possibilidade de um novo tema entrar na agenda.

Tal momento favorável compreende a junção de três ‘fluxos’: 1) o reconhecimento de uma questão; 2) a existência e uma alternativa construída como factível e 3) um contexto político oportuno e propício tanto ao reconhecimento da questão quanto à adoção da alternativa/solução, que será transformada em política pública (BARCELOS, 2015, pg. 20).

As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Por exemplo, um novo problema surge, criando a oportunidade de se propor uma solução para ele. Ou eventos na dinâmica política, tais como a eleição de novos políticos, mudanças no clima político-nacional, ou um lobby poderoso, podem criar oportunidades de trazerem à tona alguns problemas e propostas e, conseqüentemente, reduzir as chances de outros problemas ou propostas (KINGDON, 1995, pg. 237).

Na figura abaixo há a representação do modelo de análise formulado por Kingdon (1995).

**Figura I – Modelo dos Fluxos Múltiplos**



Fonte: CAPELLA (2006).

Entretanto, Kingdon (1995) percebe que a existência de uma janela de oportunidade não necessariamente produz uma política pública, assim como que para Baumgartner e Jones (1993) uma mudança no macrossistema não produz por si própria uma alteração nas políticas públicas. É necessário que existam autores prontos para ação que aproveitem essas oportunidades e proponham novas alternativas aos tomadores de decisão.

### 2.2.2 Ideias, Atores e Estratégias

A importância dos atores é incontestável na Teoria dos Campos, assim como nas políticas públicas, como já salientado acima. Tanto na teoria dos Fluxos Múltiplos quanto na do Equilíbrio Pontuado, os atores que lutam para produzir mudanças no âmbito das políticas públicas são chamados de empreendedores. Os empreendedores de políticas públicas são atores hábeis, coletivos ou individuais, especialistas na área da política pública demandada, podendo ser tanto membro da esfera política quanto da societal. Possuem reconhecimento dentro do campo e são capazes de agregar outros atores em torno das suas ideias, criando coalizões a partir do compartilhamento de crenças (BARCELLOS, 2013).

Empreendedores defendem ideais, agem de maneira coordenada e estratégica e buscam influenciar os processos de formação de agendas. Esses ‘manipuladores de preferências problemáticas’ (ZAHARIADIS, 2007) agem explorando momentos chave que podem ser decisivos para a entrada de uma questão na agenda: as ‘janelas de oportunidade’, quando existe um ‘clima favorável’ à inclusão de determinado tema na agenda (BARCELLOS, 2015, pg. 20).

Na Teoria dos Fluxos Múltiplos os empreendedores são descritos como atores estratégicos que exploram janelas de oportunidades (KINGDON, 1995). Os empreendedores são aqueles atores que, ao perceber a abertura de uma janela, estão dispostos a investir recursos, incluindo tempo, energia e dinheiro, no intuito de transformar suas ideias em políticas públicas.

Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica de tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimento, exploram reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de política (KINGDON, 1995, pg. 239).

Para Kingdon (1995) os empreendedores de políticas públicas devem possuir três qualidades para que alcancem o sucesso: o reconhecimento dentro do campo, para o qual o conhecimento especializado é fundamental; a capacidade de formar coalizões, tarefa que exige habilidades sociais como a de negociação e perspicácia, as quais são essenciais para o convencimento de atores contrários; e por último, persistência, atuando em diversas frentes dentro do campo político, aproveitando todas as janelas de oportunidade possíveis. Já na Teoria do Equilíbrio Pontuado os empreendedores assumem outra função: eles constroem

imagens de políticas públicas e lutam por elas (BARCELLOS, 2015). Baumgartner e Jones (1993) focam a sua análise dos empreendedores no papel das ideias. Empreendedores produzem argumentos sobre o problema, argumentos esses que geralmente são científicos e técnicos. Levam as discussões para espaços institucionais e traduzem esses argumentos para uma linguagem leiga, procurando apoiadores. Os empreendedores trabalham como articuladores entre o conhecimento técnico formulado dentro do subsistema de políticas públicas e a arena política mais ampla. Assim, são construtores e difusores de imagens de políticas públicas.

Para Baumgartner e Jones (1993) a mudança na agenda se dá quando novas imagens de políticas públicas assumem predominância em relação à imagem anterior. Para tanto, definem imagens de políticas públicas como “uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, pg. 25).

Partindo da perspectiva da centralidade das ideias, os autores da Teoria do Equilíbrio Pontuado, não descartam a importância da ação estratégica dos empreendedores de políticas, porém dão ênfase à questão das ideias, crenças e visões de mundo dos atores, quais seriam significativas para a compreensão das suas ações. As imagens de políticas públicas formuladas por esses empreendedores são criadas a partir de um conhecimento técnico. Entretanto, os empreendedores, como atores hábeis, jogam com esse conhecimento, enquadrando o problema e a solução de maneira que a sua ideia se torne a mais adequada (BARCELLOS, 2015).

Na base do conceito de imagem de política pública reside o pressuposto de que há uma constante disputa em torno da maneira como determinado tema é percebido pelos atores envolvidos. Investigar como se dão disputas é essencial para se compreender os processos de estabilidade e mudança na agenda. [...] O ponto chave, portanto, é que uma política pública pode ser discutida de diferentes formas. E essas diferentes formas irão favorecer a alguns atores e desfavorecer a outros (BARCELLOS, 2015, pg. 72-73).

Os empreendedores, dessa forma, criam imagens para que as suas ideias e crenças se sobressaiam. Essa perspectiva é interessante, pois possibilita perceber que na construção das políticas públicas o conhecimento especializado é moldado pelos atores a partir de suas ideias, valores e crenças e utilizados na disputa pela política.

A contribuição dos autores da Teoria dos Fluxos Múltiplos e a da Teoria do Equilíbrio Pontuado são convergentes, podemos dizer até complementares. Enquanto a primeira coloca a

sua atenção do papel estratégicos dos atores, a segundo foca na dimensão das ideias, como valores e crenças. Assim, como propõe Barcellos (2015), essas ideias são facilmente articuláveis, sendo possível compreender os empreendedores tanto como construtores de imagens de políticas públicas quanto exploradores de janelas de oportunidades.

Considera-se que, uma vez que se parta do princípio de que imagens de políticas públicas podem mudar as percepções sobre determinada questão, pode-se adicionar uma segunda premissa, segundo a qual essas imagens poderão ser construídas mediante a ação de empreendedores de políticas públicas explorando janelas de oportunidade (BARCELLOS, 2015, pg. 81).

Outro modelo que assim como o de Equilíbrio Pontuado e dos Fluxos Múltiplos foca sua atenção nos atores e suas ideias na construção de políticas públicas é o Modelo de Coalizão de Defesa (SABATIER; JENKINS, 1993). A contribuição primordial desse modelo é a percepção de que os atores interessados buscam se articular em forma de rede, construindo uma ‘coalizão de defesa’. Essa coalizão se formaria a partir de valores subjetivos compartilhados pelos atores e atravessaria as fronteiras do Estado, incluindo atores localizados na arena societal. Assim como o Modelo de Equilíbrio Pontuado, o Modelo de Coalizão de Defesa pressupõe que as políticas públicas são gestadas dentro de subsistemas de políticas. Dentro desses espaços atores especializados na área congregam-se em coalizões de defesa, a partir do compartilhamento de ideias, crenças e valores (BARCELLOS, 2013).

Ao adotar o termo ‘coalizão’, os autores indicam que os atores estão inseridos em um subsistema político, entendido pelos autores como o lócus onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores motivados pela defesa de suas crenças. Atores de diferentes origens e níveis de governo compartilham sistema de crenças específicos e atuam coordenadamente com objetivo de tornar os seus posicionamentos predominantes nos programas e políticas de governo. Na perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do ‘fazer’ política pública. Esse conjunto de ideais e convicções, unidos aos recursos políticos, formata as coalizões e concretiza os objetivos e interesses dos atores. [...] São, portanto, a forte relação entre os membros, o compartilhamento e a coesão de valores, ideias e crenças, somados aos domínios técnicos e legais sobre políticas específicas, que legitimam a participação dos atores e a formação de coalizões de defesa (CAPELLA; BRASIL, 2015, pg. 68-69).

O Modelo de Coalizão de Defesa foca a análise no papel dos valores e das crenças no processo de formação de uma coalizão. Os indivíduos, desse modo, se articulariam em torno de uma crença que já possuem. Para Sabatier e Jenkins (1993) essas crenças podem ser de três níveis: crenças profundas, crenças sobre as políticas públicas e crenças secundárias. As crenças profundas dizem respeito às crenças adquiridas no processo de socialização que são

aquelas que possuem um peso de verdade para o indivíduo, tais como percepções sobre liberdade, justiça, igualdade, entre outros. Quanto às crenças sobre as políticas públicas, os autores afirmam que elas têm base nas crenças profundas e moldam a percepção dos indivíduos sobre como deveria ser formulada uma política pública específica. O último tipo de crença são as crenças secundárias, essas crenças possuem um cunho operacional e geralmente tratam sobre aspectos específicos da política. Por não possuírem aspecto central são facilmente negociáveis durante o processo de formulação da política (BARCELLOS, 2013).

O Modelo de Coalizão de Defesa apresenta algumas similaridades com o conceito de Comunidades de Políticas, pois os dois partem da ideia de que grupos se organizam em forma de coalizões a fim de promover mudanças nos subsistemas de políticas. Entretanto, o modelo de coalizão de defesa tende a focar nas crenças e valores como o motivo que mantêm os atores coesos, enquanto o conceito de comunidades de políticas salienta o compartilhamento de ideias e a *expertise* técnica como fundamento para a constituição das coalizões. Esses conceitos não são excludentes, é possível compreender que nos subsistemas de políticas operam coalizões formadas por atores a partir do compartilhamento de crenças, valores e ideias e que possuem *expertise* técnica sobre o assunto em debate no subsistema.

Como tanto o conceito de coalizão de defesa quanto o de comunidade política salientam que os atores participantes das coalizões podem ser tanto do Estado, do mercado e da sociedade civil. É possível compreender, desse modo, que atores da sociedade civil têm importante papel na formulação de políticas públicas, como formuladores de alternativas políticas. Nesse ponto a literatura de políticas públicas encontra a literatura nacional recente sobre movimentos sociais que tem buscado compreender como as organizações de movimentos sociais utilizam de mecanismos institucionais a fim de através deles impactar a formulação de políticas públicas. Assunto que abordaremos no tópico a seguir.

### ***2.2.3 Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação***

Tradicionalmente movimentos sociais foram definidos a partir de um pressuposto: “movimentos sociais são agentes externos aos governos/Estado, com quem estabelecem fundamentalmente relações de confrontação” (BARCELLOS; PEREIRA; SILVA, 2016). Entretanto, recentes pesquisas principalmente de âmbito nacional têm questionado esse

pressuposto ao observar que muitas das organizações de movimentos sociais atuam por dentro das estruturas do Estado (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Os estudos em sua grande parte partem da Teoria do Confronto Político formulada por Tilly (2006), Tarrow (2009) e McAdam (1999) que compreende a ação dos movimentos sociais em uma perspectiva relacional. Os autores defendem que as organizações de movimento social agem em resposta às estruturas de oportunidades que o ambiente político oportuniza ao movimento. Os autores trabalham com dois conceitos básicos: o de Estruturas de Oportunidades Políticas e o de Repertórios de Ação. As Estruturas de Oportunidades Políticas são as condições político-institucionais disponibilizadas ao movimento, que podem facilitar ou dificultar a mobilização. Segundo Tarrow (2009), “as mudanças no cenário político, a inclusão de novos atores políticos ou societários, o apoio de um partido ou as alianças com atores com mais poder de decisão ou prestígio são oportunidades políticas que se abrem ao movimento e possibilitam novos caminhos para a ação coletiva” (TARROW, 2009, pg. 99). Enquanto o conceito de repertórios de ação trata do “conjunto limitado de rotinas que são apreendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha” (ALONSO, 2012 apud TILLY, 2006, pg. 26). Os autores percebiam que, a partir da leitura de novas oportunidades políticas, os movimentos lançavam mão de um dos seus repertórios de ação para, desse modo, alcançar os seus objetivos.

Entretanto, apesar da Teoria do Confronto Político analisar a ação dos movimentos sociais dentro de uma perspectiva relacional, os autores ainda partem do pressuposto da externalidade dos movimentos frente ao Estado, o que se apresentava como empecilho à análise dos movimentos sociais brasileiros. Trabalhos como os de Leitão (2012), Rios (2008), Gutierrez (2015), Brandão (2011), Lerbach (2015), Gusso (2012), Oliveira (2011) entre outros, utilizam o conceito de oportunidade políticas para pensar a relação entre os movimentos sociais com o Estado. Nesses estudos, a redemocratização, a construção de um modelo de gestão participativo e a ascensão do Partido dos Trabalhadores aos governos municipais, estaduais e o governo federal criaram algumas oportunidades políticas que se colocaram aos movimentos sociais, modificando as suas chances de sucesso, alterando as oportunidades de acesso ao Estado. Essas pesquisas também mostram que é importante pensar que além de aliados no poder, os partidos políticos possibilitaram aos movimentos a sua inserção no Estado, modificando, assim, não somente as chances de os movimentos serem ouvidos, mas ampliando os seus repertórios de ação. Na mesma linha Abers, Serafim e Tatagiba (2014) se contrapõe ao estabelecido por Tilly (2006), ampliando o conceito de

repertórios, defendendo que existem casos em que organizações de movimentos sociais agem conjuntamente ao Estado, cooperando com ele ou ainda atuando por dentro das estruturas estatais. A esse tipo de atuação, as autoras denominaram ‘repertório de interação’.

[...] o caso brasileiro desafia esta concepção pela continua atuação dos movimentos no interior do Estado e a partir da forte interação com agentes públicos, sobretudo em cenários nos quais se identifica compartilhamentos de projetos políticos (DAGNINO, 2002) [...] Isto faz com que seja necessário não apenas ‘teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado’, mas também ‘como às vezes movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal’ (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, pg. 07).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) observam que os mecanismos participativos criados no período pós democratização, como Fóruns, Comitês, Conselhos de Políticas e Conferências Públicas criavam espaços institucionais de participação dos movimentos sociais, o que modificou a forma de atuação dos movimentos.

Falleti (2010) e Leitão (2012) utilizam o termo ‘repertório de infiltração’ para identificar as ações que ativistas de movimentos sociais fazem para promover a pauta dos movimentos por dentro da estrutura do Estado. Essa ‘infiltração’ pode se dar tanto por meio da eleição de militantes através dos partidos políticos, quanto pela entrada através da burocracia. Uma vez dentro do Estado, esses ativistas são denominados como *ativistas institucionais* (PETTINICCHIO, 2012; ABERS; TATAGIBA, 2014; CAYRES, 2015). Outros pesquisadores não chegam a utilizar esse termo, porém reconhecem que ativistas agem por dentro do Estado, ocupando cargos da burocracia estatal “com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam” (FEREIRA; LOTTA, 2016, pg. 15).

Para além dos burocratas, outro aspecto importante salientado por Leitão (2012) é a utilização dos partidos políticos pelos movimentos sociais. Essa pode se dar de duas formas, a primeira trata da ocupação de cargos eletivos pelos militantes através dos partidos. Essa ação estaria dentro do repertório de infiltração e possibilitaria uma ação direta dos ativistas, pois estes ocupariam os espaços de decisão política. A segunda forma de utilização dos partidos seria a filiação dos ativistas nos partidos políticos, essa ação permitiria que os ativistas inserissem as suas demandas no plano de ação dos partidos. Essa ação seria uma ação indireta, pois não permitiria os militantes poder de decisão sobre a agenda política ou de definição de uma política pública específica. Entretanto, esse segundo modelo foi deveras utilizado por diferentes movimentos sociais no período de redemocratização, quando os movimentos viam

nos partidos progressistas o caminho para a inclusão das suas demandas nas arenas político-institucionais (LEITÃO, 2012).

O exposto por Leitão (2012) vai de encontro com o que Goldstone (2003) já salientava sobre a relação entre movimentos sociais e partidos políticos. Para esse autor, os movimentos sociais e os partidos, além de muitas vezes ‘partilhar’ militantes, atuam conjuntamente a fim de alcançar um objetivo. Essa ação conjunta pode ir de apoio a um determinado candidato na época de eleição até a produção de protestos quando a oposição está no poder. Entretanto, um aspecto salientado pelo autor, que é interessante na análise aqui proposta, é a possibilidade de os ativistas dos movimentos sociais influenciarem nas políticas públicas ao serem chamados pelos partidos a ocupar os postos de *experts* na área demanda.

Para compreender esse aspecto, faz-se necessário observar que a partir da década de 1990 há uma mudança significativa na forma organizacional das organizações de movimentos sociais. Nesse período surgem as Organizações Não Governamentais (ONGs) que abandonam a forma reivindicativa e assumem uma posição propositiva frente ao Estado (GOHN, 2007). Ramos (2004) ressalta que essas organizações possuem um alto nível de conhecimento técnico sobre as temáticas nas quais se propõem trabalhar, podendo pautar novos ‘problemas’ ao Estado, bem como possíveis respostas.

A relação com partidos políticos permite que esses ativistas altamente especializados atuem como especialistas dentro de subsistemas de políticas, possibilitando a eles acesso aos espaços de construção das alternativas. A relação com os partidos também possibilitaria um acesso mais facilitado aos espaços deliberativos como Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde os ativistas poderiam ser chamados a falar em audiência públicas ou ainda fazer *advocacy*<sup>3</sup> junto às bancadas das Casas.

Neste capítulo apresentamos as contribuições teóricas que nos ajudam a compreender como surgem os campos de ação estratégica, e como os atores agem a fim de produzir modificações dentro desses campos. Como o nosso objeto de pesquisa foi a disputa em torno da criação de uma política pública, vimos também como um tema ganha a atenção dos

---

<sup>3</sup> Advocacy: “[...] um instrumento para articulação para defesa de uma causa sob a perspectiva dos objetivos e interesses coletivos [...] denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade (LIBARDONI, 2000, pg. 02).

tomadores de decisão e atuam nas organizações de movimento social a fim de incluir as suas demandas na agenda pública. Entretanto, a análise aqui apresentada diz respeito à lei de enfrentamento à violência contra a mulher e, desse modo, a criação de um sistema de prevenção da violência, proteção à vítima e punição do agressor. Se faz necessário que façamos uma discussão sobre o Direito e a violência contra a mulher, tópico que apresentaremos no próximo capítulo.

### 3 O DIREITO E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A Lei Maria da Penha foi criada com um claro objetivo: modificar a forma como a violência contra a mulher era tratada nos Tribunais pelo país. A luta contra o patriarcalismo jurídico tomou folego ainda em 1979 quando o movimento feminista saiu às ruas em um coro que dizia “*Quem ama não mata*”. As mobilizações tiveram início após a decisão do Tribunal do Júri de Cabo Frio condenar a apenas dois anos de prisão o réu confesso, Doca Street, pelo assassinato da sua então companheira, Ângela Diniz. O advogado do réu fundamentou a defesa na argumentação de “legítima defesa da honra”, alegando que Ângela havia traído Doca Street e por isso ele, tomado de forte emoção, a matou (BLAY, 2003).

O julgamento de Doca Street retratava com exatidão aquilo que o movimento feminista vinha denunciando até então: o papel do direito penal na sujeição feminina e na legitimação do sistema patriarcal. Todo o julgamento teve a intenção de culpabilizar a vítima e inocentar o réu, mesmo este sendo réu confesso. A vítima foi retratada como promíscua, acusada de manter relações com outros homens e mulheres. O réu, ao contrário, foi retratado como um homem honesto, pai de família, trabalhador e apaixonado. Alguém cujo assassinato da companheira foi somente um ‘incidente’ na sua trajetória. Resultado do julgamento: a vítima acusada por não se enquadrar no seu papel de ‘mulher decente’, o réu praticamente inocentado por ser um ‘homem de bem’.

Laurrari (2008) afirma que o direito penal se torna um importante aspecto de análise para a compreensão das formas de manutenção da cultura patriarcal, pois este atua na reafirmação dos papéis de gênero e na desproteção à mulher. Compreendendo o importante papel do direito na análise que aqui nos propomos, neste capítulo buscamos retomar algumas das principais contribuições sociológicas sobre o direito e como este se relaciona com as questões de gênero e de dominação patriarcal.

#### 3.1 O Direito na Sociologia

Desde o surgimento da sociologia o direito é um importante objeto de análise para a compreensão da realidade social. Pode-se afirmar que “[...] o direito torna-se preocupação da sociologia como uma atividade social que está em articulação direta com diversos ramos da vida social. E essa preocupação se colocou para a sociologia desde seus clássicos fundadores” (FREITAS; COSTA, 2013, pg. 640). Marx, Weber e Durkheim desenvolveram teses sobre o

papel do direito na organização social. Para Marx, o direito é um importante parte da Superestrutura que garante a manutenção da ideologia hegemônica e existe para reafirmar a estrutura de classe e legitimar a desigualdade social (MARX; ENGELS, 2002). Para Durkheim, o direito exprime a consciência coletiva de uma sociedade, possui função socializadora e produz a coesão social ao reafirmar aos indivíduos os valores e regras vigentes naquela sociedade (DURKHEIM, 1995; 2001). Já Weber define o direito como parte da dominação racional-legal que se consolida através da burocratização da vida social (WEBER, 1966; 1979).

Pesquisas produzidas a partir das análises das perspectivas teóricas fundadas nos clássicos constituíam duas abordagens para pensar o papel do direito, uma que enfocava o papel do sistema jurídico no controle social e outra que enfocava o papel do direito no processo de mudança social e na conquista de direito democráticos (SABADELL, 2017). Essas duas perspectivas teóricas é o que abordaremos a seguir.

### **3.1.1 O Direito como mecanismo de controle social**

Uma das contribuições mais centrais para a sociologia jurídica foram as contribuições de Émile Durkheim (SABADELL 2017). Durkheim compreendia o direito como um fato social, algo exterior ao indivíduo capaz de exercer sobre ele uma coerção (DURKHEIM, 2001), reafirmando os valores e princípios basilares da sociedade. Essa percepção foi extremamente importante para as primeiras análises sociológicas sobre o direito, pois evidenciava a função coercitiva do direito que tinha como objetivo impor aos indivíduos às regras sociais atuando como um mecanismo de *controle social*.

Para a análise sociológica controle social pode ser definido como “qualquer influência volitiva dominante, exercida por via individual ou grupal sobre o comportamento dos indivíduos, no sentido de manter-se uniformidade quanto a padrões sociais” (SOUTO; SOUTO, 2003, pg. 187-188). O controle social se inicia ainda na infância pelo processo da socialização. Durkheim (2001) afirma que todo o trabalho de educação das crianças efetuado pelos pais e professores primários visam inserir as crianças nas normas do mundo social.

[...] salta aos olhos que toda educação consiste em um esforço contínuo para impor as crianças maneiras de ver, sentir ou agir às quais elas não teriam chegado espontaneamente. Desde os primeiros instantes de sua vida, nós a obrigamos a comer, a beber, a dormir em horários regulares, nós a obrigamos à limpeza, à calma, à obediência; mais tarde nós a obrigamos para que aprenda a considerar o outro, a

respeitar os costumes, as conveniências, nós a obrigamos ao trabalho, etc. Se com o tempo essa coerção deixa de ser sentida é porque pouco a pouco ela dá origem aos hábitos, às tendências internas que a tornam inútil, mas que a substituem apenas porque delas derivam. [...] Ora o que torna estes últimos particularmente instrutivos é que a educação tem por objetivo moldar o ser social; portanto, ela pode mostrar, como em um resumo, de que maneira esse ser social se constituiu na história. Essa constante pressão que a criança sofre é a pressão mesma do meio social que tende a moldá-la à sua imagem e do qual pais e professores são apenas os representantes e os intermediários (DURKHEIM, 2001, pg. 41).

Após internalizadas as regras sociais através da socialização, a fim de garantir a observância dos indivíduos a essas normas, são colocados em prática mecanismos tanto formais quanto informais de controle social. A família, o Estado, as Instituições Religiosas e as Mídias, cada um ao seu modo, constroem e põem em prática mecanismos de controle. Alguns desses mecanismos visam a orientação, tais como programas de televisão como novelas e reuniões religiosas que contém em seus sermões a reafirmação dos valores morais e éticos seguidos em uma determinada comunidade; e outros que possuem um papel de fiscalização. Enquanto a família, as instituições de cunho religioso e as mídias contribuem para um controle social informal, ainda que muito efetivo, as organizações estatais operam um controle social formal e institucionalizado. O Estado cria então uma estrutura que visa fiscalizar, conter e punir as ações que são contrárias às normas sociais pré-definidas: os sistemas jurídico e judicial (SABADELL, 2017).

Alvarez (2004) salienta que a expressão ‘controle social’ foi utilizada por diferentes autores e em diferentes correntes epistemológicas assumindo em cada um deles uma definição específica o que torna a tarefa de compreensão desse conceito especialmente difícil. Entretanto, as análises que entendem o sistema jurídico como um mecanismo de controle social enfocam o papel do direito no processo de dominação social e manutenção do *status quo*. Marx e Weber, partindo de uma análise que enfatizava o conflito social, reiteram o papel de dominação que o direito possui, compreendendo que o direito em uma sociedade está intrinsecamente relacionado às esferas de poder, sendo as leis um instrumento para a sujeição das camadas dominadas (MADEIRA; ELGELMANN, 2013). Weber define poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências” (WEBER, 1991, pg. 33). Baratta (2020) salienta que nas sociedades modernas, determinados grupos sociais que são detentores de poder político e econômico, são dotados de um outro tipo de poder: o poder de determinar quais as ações que devem ser consideradas crimes e quais pessoas devem ser perseguidas. Poder de determinar as normas penais e poder de aplicá-las. Baratta (2020) afirma que:

[...] se partirmos de um ponto de vista mais geral, e observamos a seleção da população criminosa dentro da perspectiva macrossociológica da interação e das relações de poder entre os grupos sociais, reencontramos por detrás dos fenômenos, os mesmos mecanismos de interação, de antagonismo e de poder que dão conta, em uma dada estrutura social, da desigual distribuição dos bens e de oportunidades entre os indivíduos (BARATTA, 2020, pg. 106).

Autores clássicos da sociologia como Bourdieu (1989) e Foucault (2013; 2019) enfatizam a relação entre direito e um tipo de poder específico: *o poder de constituir a verdade*. Para Bourdieu (1989) o campo jurídico é um campo de poder simbólico, que é definido pelo autor como “o poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo” (BOURDIEU, 1989, pg. 14). Nesse campo específico, que como qualquer outro é um campo de disputas, o que está em jogo são as percepções de verdade; a luta é sobre ‘o direito de dizer o direito’.

O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. (BOURDIEU, 1989, pg. 212).

Partindo da declaração de Weber (1979) de que nas sociedades de dominação burocrático-legal o Estado possui o monopólio legítimo da violência, Bourdieu (1989) afirma que a autoridade jurídica possui o monopólio da violência simbólica legítima, o poder de impor uma determinada visão de mundo sobre as demais, de dar significado às coisas e, desse modo, constituir uma verdade, a ‘verdade jurídica’. Para Bourdieu essa ‘verdade jurídica’ revela as relações de dominação em um dado momento histórico de uma sociedade, pois são resultado das lutas dos grupos sociais pelo poder de definição da realidade.

É claro que, como mostra bem a história do direito social, o corpus jurídico registra em cada momento um estado de relações de forças, e sanciona as conquistas dos dominados convertidas, deste modo, em saber adquirido e reconhecido (o que tem o efeito de inscrever na sua estrutura uma ambiguidade que contribui sem dúvida para a sua eficácia simbólica) (BLUMROSEN, 1962 apud BOURDIEU, 1989, pg. 213).

Ponto semelhante foi ressaltado por Foucault (2013) quando o autor afirma que o conhecimento em uma determinada sociedade está relacionado às lutas internas pelo poder político, sendo o primeiro só compreendido em relação ao segundo.

Se quisermos realmente conhecer o conhecimento, saber o que ele é, apreendê-lo em sua raiz, em sua fabricação, devemos nos aproximar, não dos filósofos, mas dos políticos, devemos compreender quais são as relações de luta e de poder. E é somente nessas relações de luta e de poder – na maneira como as coisas entre si, os homens entre si se odeiam, lutam, procuram dominar uns aos outros, querem exercer uns sobre os outros, relações de poder – que compreendemos em que consiste o conhecimento (FOUCAULT, 2013, pg. 31).

Entretanto, Foucault vai além quando desenvolve a sua teoria do saber-poder. Para o autor não é possível a existência de um saber fora do poder ou sem relação como o poder, pois é o saber que dá sustentação ao poder e opera como um instrumento deste. O poder, por sua vez, determina os conhecimentos que devem ser tomados como o ‘saber’ pela sociedade, transformando esse conhecimento em ‘verdade’.

[...] não há relação de poder sem constituição direta de um campo de saber, nem saber que não suponha ou não constitua, simultaneamente, relações de poder, sendo assim, pode-se afirmar que o poder produz saber e saber produz poder, por estar diretamente implicados. Sendo o lugar de exercício do poder o mesmo lugar da formação do saber (CRUZ; FREITAS, 2011, pg. 39-40).

Essa ‘verdade’ tem um importante papel na teoria foucaultiana, pois é através dela que são formulados e postos em prática os mecanismos de disciplina (CARLOMAGNO, 2011). Porém, ela não possui somente essa função, ela também legitima uma visão única sobre a realidade, invalidando os conhecimentos e saberes ‘alternativos’ da realidade social (CASALEIRO, 2014). Essa visão ‘verdadeira’ é expressa também no direito, que, entre outras coisas, valida essa ‘verdade’ e a impõe a todos os indivíduos, tornando o direito, assim como na teoria de Bourdieu, um instrumento de manutenção do poder.

Para além da percepção do direito na constituição de uma ‘verdade’, Bourdieu (1989) também lembra do papel do direito na manutenção da desigualdade de classe. O autor ressalta que o formalismo e a codificação, típicos do direito moderno, são instrumentos utilizados para garantir a manutenção das desigualdades entre os indivíduos, pois a linguagem própria do direito é adquirida através do processo de formação acadêmica, o que produz uma forma de dominação daqueles que possuem o conhecimento da linguagem jurídica sob aqueles que não o possuem. Para além disso, Bourdieu ainda enfatiza que os operadores do direito, aqueles que possuem o conhecimento da linguagem, na maioria das vezes fazem parte dos estratos mais elevados da sociedade e possuem, portanto, o *habitus* da classe dominante. Os operadores, conscientemente ou não, reproduziriam as percepções sociais da sua classe e, dessa forma, atuariam para a reprodução das desigualdades sociais.

Bourdieu (1989) também critica a premissa ingênua e idealizada de neutralidade do sistema jurídico. Como resultado dos conflitos sociais, a ‘verdade jurídica’ já é um instrumento de dominação social que contém a percepção de mundo das classes dominantes, por si só sendo um instrumento de desigualdade. Para além disso, a ação dos operadores do direito sempre estaria em conformidade com as ideias das classes dominantes, o que resultaria em um duplo processo de dominação social.

Sabadell (2017) salienta também que a pretensa neutralidade do sistema jurídico ocultaria um processo de desigualdade social, pois a sua ‘neutralidade’ trataria de maneira igual pessoas desiguais. Nas palavras de Baratta (2020) “a igualdade formal do sujeito jurídico ocultaria a desigualdade real de indivíduos concretos” (BARATTA, 2020, pg. 15).

Entretanto, a perspectiva que entende o direito enquanto instrumento de dominação social não é a única perspectiva de análise. Abordagens mais contemporâneas têm ressaltado o papel do direito enquanto instrumento de conquistas democráticas e de mudanças sociais como veremos a seguir.

### ***3.1.2 O Direito como mecanismo de mudança social***

Contraopondo-se a visão do direito como mecanismo de dominação e controle social, autores da sociologia buscaram observar o papel do direito nos processos de mudança social (MADEIRA; ELGELMANN, 2013). Essa perspectiva de análise surge a partir da constatação de que o campo do direito se tornou um objeto de disputa de inúmeros grupos que buscavam produzir mudanças no sistema jurídico ou produzir mudanças sociais a partir do sistema jurídico (SABADELL, 2017).

Como salientado no subcapítulo anterior, o direito está intrinsecamente ligado às esferas de poder, sendo ele próprio fruto das relações de poder e, ao mesmo tempo, um instrumento do poder (NETO, 2008). Compreendendo que na sociedade o poder está constante disputa, compreendemos também que, da mesma forma, o direito é constantemente objeto de disputa, podendo, dessa forma, sofrer modificações quando há mudanças nas coalizões de poder que definem o campo do direito. Soriano (1997) afirma que o direito é uma variável dependente, ou seja, “um fenômeno social que muda historicamente em função de outros fenômenos sociais” (SORIANO, 1997 apud SABADELL, 2017, pg. 97). Dessa forma,

uma mudança nas percepções sociais sobre um determinado fenômeno tende a acarretar mudanças no campo jurídico que podem ser tanto na legislação em si quanto na forma da sua aplicação.

Análises desenvolvidas a partir da abordagem durkhemiana, que compreendiam o direito como um fato social, entendiam o direito como resultado imediato das relações sociais de uma sociedade, podendo ser descrito como “a vontade de um grupo social” (LÉVY-BRUHL, 1988, pg. 38). O direito seria, assim, tanto determinado pela realidade social quanto determinante para ela (SABADELL, 2017). A partir dessa perspectiva de análise é possível perceber o direito tanto como um instrumento de manutenção do *status quo* quanto de mudança social visto que como o direito seria a manifestação da ‘vontade do grupo social’, quando essa ‘vontade’ muda, ou seja, quando há mudanças nos valores e crenças que determinam a consciência coletiva, o direito também mudaria em correspondência e mudança já existente na sociedade (SABADELL, 2017).

Segundo Martins (2000), o direito é a mudança social institucionalizada que nasce do clamor social e necessariamente deve continuar atento ao mesmo sob pena de, ao invés de servir de mecanismo de controle social, produzir descontrole e desarmonia social. Na mesma direção, Rosa (1989) chamava atenção para o fato de que a mudança é um aspecto constante na sociedade

[...] que os estímulos sociais à modificação da ordem jurídica assumem formas variadas, seja pelo crescimento lento da pressão dos padrões e normas alterados da vida social, criando uma distância cada vez maior entre os fatos da vida e o Direito, seja pela subida e imperiosa exigência de certas emergências nacionais, visando a uma redistribuição dos recursos naturais ou novos paradigmas de justiça social, ou seja ainda pelos novos desenvolvimentos científicos (ROSA, 1989, pg. 58-59).

Partindo de uma perspectiva teórica diferente, que enfatiza o conflito, autores como Habermas (1997) e Honneth (2003) compreendem as sociedades modernas como um espaço de luta onde atores buscam a consolidação de novos direitos e/ou o reconhecimento dos seus direitos até então negligenciados. O campo do direito acaba sendo impactado por essas disputas, tornando-se, assim, um espaço de consolidação de novas conquistas democráticas. Entretanto, Habermas (1997) salienta que o campo do direito, por sua ambiguidade, pode tanto operar para a legitimação dos direitos de grupos antes invisibilizados quanto para a manutenção da estrutura vigente (SILVA, 2019). O autor observa que nas sociedades contemporâneas o direito tende a permanência e não a mudança, pois mesmo nos espaços com

mais abertura às demandas advindas da esfera pública como as Casas Legislativas, a estruturação de poder vigente beneficia grupos partidários já consolidados naqueles espaços, o que prejudica a emergência de novas problemáticas.

[...] a observação realista das democracias contemporâneas nos obriga a perceber que a reprodução do direito tende a se manter fechada aos núcleos institucionais do Estado. E ainda que entre as suas instituições o parlamento se apresente mais aberto aos fluxos comunicativos gerados socialmente, ele habitualmente se encontra configurado segundo composições duradoras de poder partidário que impedem, ou ao mesmo dificultam, a circulação de novos fluxos de argumentos, temas e problematizações (SILVA, 2019, pg. 150).

Habermas (1997) ressalta que outro ponto central é o que o autor denomina ‘paradigma jurídico’. O paradigma jurídico é o conjunto de compreensões sociais na qual o sistema jurídico se fundamenta (SILVA, 2019). Com isso o autor busca afirmar que o direito se fundamenta em uma determinada percepção sobre a realidade social, e que mudanças em torno dessa percepção e, conseqüentemente, no paradigma jurídico, não são corriqueiras. A estabilidade do paradigma jurídico faz com que o sistema jurídico não seja tão aberto a argumentos que se baseiam em uma percepção diferente da realidade social. O autor argumenta que ainda que a demanda advinda da esfera pública não contrarie o paradigma jurídico, a entrada dela no campo do direito não é imediata. Entretanto, quanto mais distante do paradigma jurídico, maior é a chance de a demanda em questão não receber a devida atenção. Habermas (1997) deixa claro também que para que qualquer questão adentre o campo do direito é necessária uma significativa mobilização da esfera pública capaz de alterar como o tema é tratado pela opinião pública. Atores como movimentos sociais, organizações da sociedade civil, intelectuais, entre outros, mobilizam-se estrategicamente com esse objetivo. Como afirma Habermas (1997)

Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais que tomam a iniciativa de levantar esses problemas sociais. Quem os lança são intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, ‘advogados’ autoproclamados, etc. Partindo dessa periferia, os temas dão entrada em revistas e associações interessadas, clubes, academias, grupos profissionais, universidades, etc., onde encontram tribunas, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataforma; em vários casos, transformam-se em núcleos de cristalização de movimentos sociais e de novas culturais. [...] Às vezes é necessário o apoio de ações espetaculares, de protestos em massa e de longas campanhas para que os temas consigam ser escolhidos e tratados formalmente, atingindo o núcleo do sistema político e superando os programas cautelosos dos ‘velhos partidos’. [...] O certo é, no entanto, que nas esferas públicas políticas, mesmo nas que foram mais ou menos absorvidas pelo poder, as relações de forças se modificam tão logo a percepção de problemas sociais relevantes suscita uma *consciência de crise* na periferia (HABERMAS, 1997, pg. 115-116).

Observando o caso brasileiro, Oliveira (2003) reitera que a redemocratização proporcionou um momento de efervescência de luta dos movimentos sociais, onde novos atores e novas demandas surgiram na esfera pública e alcançaram o campo do direito. Com isso nas últimas décadas o campo jurídico inclui uma série de direitos de grupos outrora excluídos, como direitos das mulheres, dos negros, de povos indígenas, de grupos LGBT, entre outros.

[...] parece-me que hoje, no Brasil, as lutas sociais que se desenvolvem em torno da ideia do direito assemelham-se mais a um reconhecimento e integração ao sistema jurídico [...]. Nos últimos anos, o próprio sistema jurídico brasileiro [...] reconheceu e integrou, ao menos no plano normativo, assim como no jurisprudencial, vários princípios que inspiram essas e outras lutas coletivas com base na noção de direitos (OLIVEIRA, 2003, pg. 219-220).

Sinhoretto (2011) ressalta que, além da entrada de novos temas na esfera pública, o campo jurídico também sofreu mudanças relacionadas a entrada de novos atores na magistratura que possuíam um perfil cultural e socioeconômico diferente do vigente até então. A inclusão desses novos atores possibilita o aumento do pluralismo ideológico e de criação de projetos que visavam a maior democratização do sistema jurídico. Entretanto, como afirma Engelmann (2006), a inclusão desses novos atores no campo jurídico ainda não foi capaz de promover uma real transformação na cultura jurídica, sendo os novos atores muitas vezes incluídos de maneira subalterna no campo jurídico.

Cardoso e Fanti (2019), também analisando as demandas dos movimentos sociais e o campo jurídico brasileiro, observaram que, para além da tentativa de incidir sobre o direito por meio da esfera legislativa, os movimentos sociais, nas últimas décadas, buscaram agir através do Poder Judiciário. Um exemplo disso foi a militância do movimento LGBT no Supremo Tribunal Federal em prol da legalização da união estável entre pessoas do mesmo sexo já possibilitada pela Constituição de 1988, porém não legalizada graças à atuação de grupos conservadores no Congresso que impossibilitavam que a demanda avançasse por meio daquele espaço.

Soriano (1997) afirma também que o sistema jurídico possui uma autonomia relativa, o que permite, por um lado, bloquear mudanças sociais não tão bem-vindas e, por outro, promover por si mesmo mudanças sociais através da produção de regulações específicas. O autor ressalta também que a reação do sistema jurídico as mudanças sociais pode ser de quatro

tipos: 1) reconhecimento, que ocorre quando são criadas normas jurídicas que legitimam a mudança social; 2) anulação, que ocorre quando membros do poder judiciário se opõe à mudança e atuam na produção ou aplicação de sanções contrárias a essas mudanças; 3) canalização, que ocorre quando o sistema jurídico atua na intenção de delimitar o impacto de uma mudança social, nesse sentido são produzidas pequenas mudanças no sistema jurídico que, ao mesmo tempo satisfazem parte das reivindicações sociais, mas não modificam por completo o sistema jurídico; 4) transformação, que ocorre quando o direito provoca uma mudança social através de reformas substanciais na legislação.

Sabadell (2017) ressalta que mudanças no sistema jurídico podem ser resultado tanto de processos internos no campo do direito quanto ser decorrentes de mudanças externas, como mudanças no âmbito do direito internacional. Para Sabadell “[...] há reformas que correspondem a uma demanda social do país e outras que são produto de pressão internacional, de imitação de legislações estrangeiras ou do contato diante do fenômeno da *transferência de direito*” (SABADELL, 2017, pg. 103). Segundo a autora as mudanças resultantes da influência do direito internacional podem ser tanto um *empréstimo jurídico* ou uma *aculturação jurídica*. Quanto ao empréstimo jurídico, a autora afirma que acontece quando o país assimila voluntariamente alguma determinada norma proveniente que outro país. Sabadell ressalta que países em desenvolvimento muitas vezes buscam copiar algumas das estruturas jurídicas de países tidos como mais avançados na intenção de modernizar a sua estrutura jurídica. Em outras vezes os países mudam a sua legislação interna em resposta a tratados de direito internacional. Nestes casos as organizações de direito internacional como a ONU e a OEA acabam possuindo importância significativa na produção de instrumentos jurídicos que visam adequar as legislações internas dos países aos princípios de dignidade humana definidos por essas organizações. O segundo tipo de interferência do direito internacional é definido pela autora como *aculturação jurídica*, por esse termo a autora entende o processo de imposição de uma legislação estrangeira. Esses casos acontecem em casos como o de colonização, por exemplo, onde a legislação local é substituída pela legislação do colonizador (SABADELL, 2017).

No caso de empréstimo jurídico, quando há uma legislação estrangeira adotada pelo país, pode haver um conflito entre a nova orientação internacional e o ordenamento jurídico nacional já em implementação, criando uma situação de pluralismo jurídico dentro da estrutura estatal. O pluralismo jurídico ocorre quando há mais de um código jurídico em uma comunidade (SABADELL, 2017). Esse conceito geralmente se refere à quando há um sistema

jurídico oficial, legitimado pela estrutura de poder, e há um outro sistema jurídico, um sistema jurídico alternativo que busca propor uma alternativa ao direito formal. No caso salientado por Sabadell (2017), quando há um pluralismo jurídico estatal o conflito dentro do poder judiciário pode ser muito intenso, pois há duas legislações consideradas legítimas o que dificulta o processo de mudança.

A mudança no campo do direito, seja com a criação de novas legislações, seja com a adequação de regulações no sistema jurídico foi um dos principais objetivos do movimento feminista desde o início da sua reorganização em 1980, como coloca Bueno (2011)

Nas últimas décadas, o movimento feminista brasileiro participou ativamente na promulgação de leis alterando o Código Penal de 1940 com o objetivo de promover a igualdade material entre homens e mulheres. Alterações que vão desde a inclusão de novos tipos penais, como o do assédio sexual, passando pela tutela dos crimes de violência doméstica, até a neutralização das diferenças de gênero relacionadas às vítimas no crime de estupro. Essas mudanças confirmam a relevância que o paradigma do gênero assume nas pautas legislativas por influência direta das feministas (BUENO, 2011, pg. 10).

Importante para compreender a luta feminista na esfera do direito é compreender como o direito atua dentro da estrutura patriarcal operando para a sujeição das mulheres, o que abordaremos no próximo tópico.

### 3.2 A crítica feminista ao Direito

“Não se nasce mulher, torna-se mulher!” A famosa afirmação de Simone de Beauvoir no livro *O Segundo Sexo* inaugura a discussão sobre a distinção entre os determinantes biológicos e as construções dos papéis sociais a ser desempenhados por cada um dos sexos. Nele são estabelecidas que as diferenças biológicas entre homens e mulheres foram utilizadas no decorrer da história para fundamentar a dicotomia entre o masculino e o feminino e, mais importante, legitimar a dominação do primeiro sobre o segundo. Bourdieu (2020) afirmava que, por ser falsamente baseada em aspectos biológicos, essa ordem social se mostrava como legítima e sem necessidade de demais justificações, servindo, essencialmente, para legitimar a dominação masculina.

A força da ordem masculina se evidencia no fato de que ela dispensa justificação: a visão androcêntrica impõe-se como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem a legitimá-la. A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina sobre a qual se alicerça: é a divisão social do trabalho, distribuição bastante estrita das atividades

atribuídas a cada um dos dois sexos, de seu local, seu momento, seus instrumentos; é a estrutura do espaço, opondo o lugar da assembleia ou de mercado, reservados aos homens, e a casa, reservada às mulheres (BOURDIEU, 2020, pg. 18).

Visando se contrapor a perspectiva do determinismo biológico, teóricas feministas desenvolveram teses inspiradas nas contribuições de Beauvoir, a dimensão cultural/social na produção tanto da ideia de feminilidade como da de masculinidade. Essas autoras começaram a trabalhar com o conceito de ‘gênero’. Lama (2000) identifica gênero como um conjunto de ideias e representações próprias de uma cultura para determinar os papéis sociais de cada um naquela sociedade. Raposo (2004) enfoca os contextos econômico e político que servem de pano de fundo para as discriminações sobre o feminino e o masculino que são impostas sobre os indivíduos até que eles se sujeitem a essas determinações. Beleza (1993), por outra via, enfoca as imagens sobre a feminilidade e masculinidade que são constantemente criadas, alteradas ou recriadas por meio de práticas sociais e/ou discursos na intenção de produzir identidades masculinas e femininas. Esses exemplos visam demonstrar que as construções teóricas sobre o que seria o conceito de gênero são múltiplas e heterogêneas, entretanto, partem de um mesmo princípio: a constatação que o que identificamos como feminino e masculino não é simplesmente definido pela biologia, ao contrário, são perpassados por construções de âmbito cultural e correspondem a uma determinada comunidade e/ou sociedade.

Scott (1995), entretanto, salienta que, apesar do conceito de gênero apresentar uma abordagem diferente ao que até então era considerado pelo determinismo biológico, o conceito trabalhado somente como construção cultural invisibilizava os processos de dominação inerente no processo de generificação dos corpos. Scott (1995) então propõe uma conceitualização de gênero definido como “(1) um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) uma forma primária de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995, pg. 76). A argumentação da Scott (1995) coloca o gênero não somente como uma forma de identificação do feminino e do masculino, mas como uma importante dimensão das relações de poder, na qual os homens e/ou aquilo que é considerado masculino possui e exerce maior poder do que as mulheres e aquilo que é indicado ou considerado feminino.

Outro conceito que também busca reforçar as desiguais relações de poder entre homens e mulheres é o conceito de patriarcado (SAFFIOTI, 2015). O conceito de patriarcado, assim como o de gênero, possui uma vasta produção teórica na Ciência Política e na

Sociologia que remontam aos estudos seminais de Weber sobre os tipos ideais de dominação social. Para o autor, uma das mais antigas formas de dominação é a patriarcal, típico de sociedades de estilo Tradicional, nas quais o poder é justificado “na crença da inviolabilidade daquilo que é assim desde sempre” (WEBER, 1991, pg. 234). Na dominação patriarcal o poder era do ‘pai/senhor’ que detinha por direito a posse de tudo: dos filhos, dos escravos, da esposa e dos servos (REZENDE, 2015).

No caso da autoridade doméstica, antiquíssimas situações naturalmente surgidas são a fonte da crença na autoridade, baseada em piedade, para todos os submetidos da comunidade doméstica, a convivência especificamente íntima, pessoal e duradoura no mesmo lar, com sua comunidade de destino externa e interna; para a mulher submetida à autoridade doméstica, a superioridade da norma e da energia física e psíquica do homem; para a criança, sua necessidade objetivo de apoio; para o filho adulto, o hábito, a influência persistente da educação e lembranças arraigadas da juventude; para o servo, a falta de proteção fora da esfera de poder de seu amo, a cuja autoridade os fatos da vida lhe ensinaram submeter-se desde pequeno (WEBER, 1991, pg. 234 apud REZENDE, 2015, pg. 09).

Para Weber, a dominação patriarcal estaria destinada a perder força e legitimidade com o surgimento de uma nova forma de dominação, a dominação legal (burocrática), típica de sociedades modernas. Entretanto, Aguiar (1997) discorda veementemente de Weber. Para a autora a dominação patriarcal, não só prevaleceu nas sociedades modernas de dominação burocrática, como se modificou para operar dentro dessa lógica, ampliando o seu domínio da esfera privada para também a esfera pública, como bem sintetiza Rezende (2015):

A teoria feminista permite, pois, analisar o patriarcado não apenas como uma forma de dominação tradicional, datada historicamente e fadada a desaparecer na modernidade, mas como um sistema de opressão que permanece e se atualiza mesmo com o avanço do capitalismo e da democracia liberal, constituindo-se como característica das sociedades modernas e configurando-se como ‘liberalismo patriarcal’, ‘capitalismo patriarcal’ ou como um ‘patriarcalismo do Estado de bem-estar’. Nesse caso, a racionalização da sociedade, em vez de estabelecer relações de maior igualdade entre os indivíduos, tendo como base a organização do mercado, acentuado ‘o processo de dominação masculina nas instituições sociais’ (REZENDE, 2015, pg. 20).

Em outras palavras, essa autora vai assumir que as formas de dominação patriarcais prevalecem no tempo, atualizando seus repertórios de práticas e ampliando seus espaços de produção. Pateman (1993) e Saffioti (2015) atualizam o conceito de patriarcado de Weber, dando enfoque nas formas de dominação masculina sobre as mulheres. Essa atualização do conceito weberiano de patriarcalismo as autoras decidem chamar de *patriarcado moderno* ou de *patriarcado contemporâneo*. Para essas autoras o conceito de patriarcado possui a

capacidade de problematizar, ao mesmo tempo, tanto os aspectos de dominação simbólica como os processos de exploração sofridos pelas mulheres na sociedade moderna.

Pateman (1993), em o seu livro ‘O contrato sexual’, enfoca, não a dominação do pai/senhor sobre os seus subordinados, mas sim a dominação do homem sobre a mulher por intermédio das formas de contrato sexual: a prostituição ou o casamento. Saffioti (2015), por outro lado, busca denunciar as formas de manifestação do patriarcalismo nas esferas tanto privadas quanto públicas, como colocado pela autora:

Integra a ideologia de gênero, especificamente patriarcal, a ideia, defendida por muitos, de que o contrato social é distinto do contrato sexual, restringindo-se este último à esfera privada. Segundo este raciocínio, o *patriarcado* não diz respeito ao mundo público ou, pelo mesmo, não tem para ele nenhuma relevância. Do mesmo modo como as relações patriarcais, suas hierarquias, sua estrutura de poder contaminam toda a sociedade, o direito patriarcal perpassa não apenas a sociedade civil, mas impregna também o Estado. Ainda que não se possa negar o predomínio de atividades privadas ou íntimas na esfera da família e a prevalência de atividades públicas no espaço de trabalho, do Estado, do lazer coletivo, e, portanto, as diferenças entre o público e o privado, estão estes espaços profundamente ligados e parcialmente mesclados. Para fins analíticos, trata-se de esferas distintas; são, contudo, inseparáveis para a compreensão do todo social (SAFFIOTI, 2015, pg. 54).

Para Saffioti, o patriarcalismo se dá tanto na esfera privada quanto pública, claro que sendo manifestas de maneira diferentes. Enquanto que na vida privada se assume de maneira mais contundente na forma das violências domésticas (física, psicológica, moral e material, sendo o seu principal perpetuador o marido/companheiro), na vida pública se manifesta também na forma de violências como estupro e assédio, mas atua também de maneiras mais sutis como na desigualdade de acesso a determinados cargos e carreiras, na disparidade de salários entre os homens e as mulheres, na pressão social sobre a construção da família, e no controle da sua sexualidade e da sua aparência. Por este caminho Saffioti (2015) amplia a discussão de patriarcalismo/patriarcado para além da dominação e exploração objetiva das mulheres, lançando o olhar sobre as formas simbólicas e subjetivas dessa dominação.

Uma dessas formas simbólicas de sujeição feminina é operada pelo direito (SABADELL, 2017). No livro “O sexo do direito” Frances Olsen (1990) estabelece que o pensamento dual da sociedade moderna identifica o masculino com características como racionalidade/atividade/insensibilidade, enquanto o feminino é relacionado à irracionalidade/passividade/sentimentalismo. Essa dualidade não só seria usada para significar as pessoas, mas também seria utilizada para significar as coisas, inclusive as esferas sociais

como o direito, que dentro desse pensamento dual seria identificado com o masculino, sendo valorizado por isso e refletindo uma visão masculinizada do mundo (SABADELL, 2017). Para além disso, o próprio direito garantiria a manutenção da estrutura patriarcal, como coloca Sabadell (2017).

O patriarcado indica o predomínio de valores masculinos, fundamentados em relações de poder. O poder se exerce por meio de complexos mecanismos de controle social que oprimem e marginalizam as mulheres. A dominação do gênero feminino pelo masculino costuma ser marcada (e garantida) pela violência física e/ou psíquica [...] o direito serve para garantir a submissão das mulheres, entendida em sentido amplo, independentemente da orientação sexual. O direito funciona como elemento integrante (e ao mesmo tempo, legitimador) das relações de gênero de cunho patriarcal (SABADELL, 2017, pg. 231-232).

Com base nessa percepção, Sabadell (2017) desenvolve o conceito de *patriarcalismo jurídico*. Segundo a autora, o sistema de justiça legitima as relações de dominação de gênero tanto na produção de normas, nos textos doutrinários e na prática jurídica. A autora analisa que mesmo em países em que importantes reformas sancionaram conquistas femininas, a prática jurídica, entretanto, continuava a manifestar e reproduzir as relações patriarcais, pois, como coloca a autora “quando a mulher não é discriminada pela norma, será discriminada pela prática e/ou pela doutrina. Essa é a cilada do patriarcalismo jurídico na atualidade” (SABADELL, 2017, pg. 232-233).

Outra autora que elabora análises sobre as relações de gênero no campo do direito é Larrauri (2008). Segundo Larrauri (2008) o patriarcalismo do Direito Penal se manifestaria de quatro maneiras distintas: (I) na construção do gênero feminino, e (II) na neutralização, (III) desvalorização e (IV) desproteção das mulheres. A autora argumenta que o Direito Penal atua na construção do gênero quando reafirma e, conseqüentemente, legitima uma imagem tradicional de mulher formada a partir de critérios patriarcais. Rodrigues e Araújo (2016) lembram que por décadas o artigo 215 do Código Penal brasileiro considerava ser crime somente de conjunção carnal mediante fraude com ‘mulher honesta’<sup>4</sup>. Este caso, a título de exemplo, representa eficazmente a crítica produzida por Larrauri, mostrando como o Direito, na sua norma, constrói, reconstrói e legitima percepções de gênero, separando as mulheres em

---

<sup>4</sup> O artigo 215 do código penal foi revogado pela Lei nº 12.015/2009, sendo reformulado para a seguinte forma: Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com alguém, mediante fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação de vontade da vítima: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos.

‘honesta’ – leia-se, digna de respeito e, portanto, portadora de direitos – e ‘desonesta’ – desprovida de valorização social e de direitos legais. Desse modo, a norma jurídica torna-se um ator na perpetuação do patriarcalismo.

A pretensa neutralidade da norma jurídica manifesta na expressão ‘*O Direito não tem gênero!*’, é a segunda forma de manutenção das desigualdades de gênero. Ao considerar a norma jurídica como imparcial, universal e neutra, o direito penal se isenta de refletir sobre a ‘real não neutralidade’ da regra e sobre a pretensa neutralidade da sua aplicação. A dita neutralidade faz emergir outro problema, a desproteção à mulher. Ao assumir que a lei penal protege igualmente o homem e a mulher, o Direito Penal não considera as históricas desigualdades presentes nas relações de âmbito doméstico. Larrauri (2008) também afirma que o Direito Penal desprotege a mulher quando este se isenta de regulamentar determinadas violações – no caso estudado, violências – contra as mulheres, relegando-as à esfera privada, alegando a necessária separação entre o Estado e a Família. As reflexões de Larrauri (2008) servem para problematizar a forma como a norma jurídica do Direito Penal vem tratando as mulheres, ora legitimando o patriarcalismo, ora alegando neutralidade, ora relegando à esfera doméstica as violências sofridas pelas mulheres.

Na mesma linha, Campos e Carvalho (2014) fazem uma crítica ao Direito Penal mostrando que, diferentemente da Criminologia Crítica que denuncia o punitivismo e o encarceramento massivo, principalmente da população negra e pobre, a Criminologia Feminista faz uma crítica à violência de gênero produzida pelo Direito Penal que se manifesta tanto na interpretação quanto na aplicação da lei. Desse modo, o Direito produziria uma dupla violência contra a mulher: quando é a vítima, invisibilizando as violências sofridas por elas, e quando ela é autora do delito, sendo punida duplamente, tanto pelo crime cometido, quanto por ter rompido com os papéis de gênero.

Fachinetto (2011) observa que os discursos produzidos pelos juízes operam no intuito de manter a legitimidade de uma ‘verdade jurídica’, definida por critérios subjetivos, mas apresentada como neutra, imparcial e universal. Com isso podemos compreender o judiciário como um ator político, no sentido de que age na produção de ideias sobre justiça, sobre direito, sobre o certo e o errado, sobre inocência e culpa. Desse modo, pode ser um ator tanto de produção quanto de reprodução de percepções sociais, sendo o possuidor do poder – simbólico e – legítimo da verdade.

Smart (1995), entretanto, ressalta que se a submissão feminina foi legitimada pelo direito, é por meio deste que a emancipação feminina conquistada pelos movimentos feminista e de mulheres são também reconhecidos e legitimados na sociedade moderna. Como afirma Sabadell (2017)

A mudança de valores sociais criou uma situação semelhante, no que se refere à posição da mulher. Em muitos países foram efetuadas profundas reformas legislativas, sobretudo nas áreas do direito constitucional, do direito da família, do direito do trabalho, do direito penal e do direito internacional, visando estabelecer a igualdade entre os gêneros feminino e masculino (SABADELL, 2017, pg. 94).

É nesse contexto que o movimento feminista se mobilizou para garantir tanto no âmbito nacional quanto em internacional que a inclusão das demandas das mulheres na legislação, aspecto que trataremos a seguir.

### **3.3 O Direito Internacional e a luta feminista: Os Tratados sobre as mulheres na ONU e na OEA**

Antes de compreender os efeitos dos Tratados Internacionais sobre os direitos das mulheres nas políticas públicas implementadas durante a década de 1990, no Brasil, se faz necessário compreender como o direito feminino foi sendo construído como uma questão de direitos humanos relevante dentro da arena do Direito Internacional através das décadas.

Logo após a sua criação, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) instaura a Comissão sobre o Status das Mulheres (CSW), em 1946. Essa Comissão teve relevância singular nas primeiras décadas de existência da ONU. Ela foi a responsável por abordar questões importantes como os direitos políticos das mulheres (direito de votar e de concorrer a cargos políticos) e direito a manter a sua nacionalidade independente da nacionalidade do marido ou companheiro (GUARNIERI, 2010). As discussões promovidas pela CSW foram basilares para a elaboração da *Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher*<sup>5</sup> de 1967. Essa Declaração teve por intuito o reconhecimento da discriminação contra as mulheres como quebra dos Direitos Universais e, portanto, um problema a ser combatido pelos Estados-membros da ONU. Assim, abordou temas como os

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecEliDiscMul.html>, acesso em 16/05/2018.

direitos políticos da mulher; direito a acesso à educação em todos os níveis; direito ao trabalho com remuneração igual para homens e mulheres; direito de manter a sua nacionalidade mesmo casando-se com um estrangeiro; entre outros. Essa Declaração teve importante papel na consideração, pela própria ONU, das problemáticas sociais que envolviam as mulheres. A partir de tal documento outras denúncias sobre as situações das mulheres foram surgindo e tomando espaço nas discussões da agência (GUARNIERI, 2010).

Então, o ano de 1975 foi escolhido pela CSW para ser o Ano Internacional da Mulher, com o intuito de lembrar a persistência de atos de discriminação contra a mulher nos Estados-membros. Buscando marcar o ano, a CSW decidiu organizar a 1ª Conferência Mundial sobre a mulher, que foi realizada na Cidade do México em 1975. Com o aumento no número de Estados-membros na ONU, países esses na sua maioria em desenvolvimento, temas como desenvolvimento e paz acabaram por se tornar centrais na Conferência. Argumentava-se, que a desigualdade vivida pela mulher era uma das causas e sintomas do subdesenvolvimento (GUARNIERI, 2010).

A partir dessa Conferência foi desenvolvida a ideia de que para o desenvolvimento são necessárias ações que combatam a discriminação sofrida pelas mulheres. Para legitimar esse argumento, a ONU definiu a década de 1975-1985 como a década da mulher, propondo que durante esse período os países ratificassem os tratados da Organização sobre as mulheres.

Logo depois da 1ª Conferência, em 1979, ainda na década da mulher, foi formulada a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres*<sup>6</sup> (CEDAW). Considerado um dos mais importantes documentos que versa sobre os direitos das mulheres, a CEDAW aborda temas muito diversos, como padrões socioculturais sobre as mulheres; tráfico, exploração e prostituição; educação; trabalho; saúde (inclusive questões como ao planejamento familiar); o trabalho rural; os direitos políticos; o direito de contrair matrimônio; dentre outras coisas. A CEDAW, pela sua abrangência, pode ser considerada quase como uma Carta dos Direitos das Mulheres (GUARNIERI, 2010). Entretanto, a Convenção não aborda o tema da violência contra a mulher de maneira explícita.

Diferente da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher, a CEDAW, se assinada pelo país, era de caráter obrigatório e não apenas recomendatório. A Convenção

---

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf), acesso em 14/05/2018.

também dispunha, em seu artigo 17, sobre a criação de um Comitê ao qual os Estados-membros deveriam prestar contas sobre as ações de enfrentamento à discriminação contra a mulher, descrevendo as ações tanto de âmbito jurídico, legislativo e executivo desenvolvidas no país. Foi exigido que esses relatórios de prestação de contas fossem enviados à ONU com um intervalo de quatro anos.

O Brasil ratificou a CEDAW em 1984, embora o tenha feito com ressalvas justamente na parte que versava sobre a igualdade de direito da mulher dentro da família. O decreto nº 89.460/1984<sup>7</sup> promulgava a Convenção, porém excetuando os artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas (a), (c), (g) e (h) que constavam no documento original, quais sejam:

- Artigo 15, parágrafo 4º: Os Estados Membros concederão ao homem e a mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas, à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio.
- Artigo 16, parágrafo 1º: Os Estados Membros adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres assegurarão: (a) o mesmo direito de contrair matrimônio; (c) os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento por ocasião de sua dissolução; (g) os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação; (h) os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição de bens, tanto a título gratuito oneroso.

Somente em 1994 a Convenção foi ratificada sem ressalvas pelo Brasil. Esse fato mostra que, mesmo com a iniciativa da ONU, através da Convenção, de romper as dimensões entre público e privado e promover o direito das mulheres dentro da esfera da família,

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 17/05/2018.

continuavam prevalentes as dificuldades de produção de mudanças no interior das relações familiares, principalmente aquelas voltadas à igualdade das mulheres.

Também na década da mulher, a CSW organizou mais duas Conferências Mundiais sobre a Mulher, as Conferências de Copenhague (1980) e de Nairóbi (1985). Todavia, nenhuma teve a importância e o reconhecimento em âmbito internacional como a primeira (GUARNIERI, 2010).

O tema da mulher volta a entrar em cena, em âmbito internacional, em 1993 com a realização da *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. Nessa Conferência foram reconhecidos os direitos das mulheres como direitos humanos, portanto, universais, interdependentes, inalienáveis e indivisíveis<sup>8</sup>. A partir dessa afirmação, a Conferência definiu que qualquer ato de violência contra as mulheres e meninas se constituía enquanto um ato de violação dos direitos humanos.

Ainda no ano de 1993 a ONU aprovou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher<sup>9</sup>. Essa declaração, fundada em uma perspectiva de gênero, afirma que a violência contra a mulher era uma forma de discriminação e, portanto, uma forma de violação dos seus direitos. A Declaração traz no seu artigo 1º a definição de violência contra a mulher: “[...] qualquer ato de violência baseada em gênero que resulte em, ou seja provável que resulte em dano físico ou sexual ou psicológico ou sofrimento às mulheres, incluindo ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária de liberdade, seja ocorrendo em público ou em sua vida privada (ONU, 1993, pg. 03)<sup>10</sup>. A Declaração deixa claro, também, que é função do Estado promover ações que ponham fim à violência sofrida pelas mulheres. Sendo assim, o artigo 4º dispõe sobre a criação de legislações de âmbito penal, civil e trabalhista que viessem a combater qualquer tipo de violência. Além disso, aborda também a importância de serviços de prevenção e de proteção à vítima que deveriam ser oferecidos pelo Estado.

---

<sup>8</sup> Artigo 18 da Conferência de Viena. Disponível em <https://www.oas.org/dil/1993/20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>, acesso em 17/05/2018.

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/48/104](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/104), acesso em 17/05/2018.

<sup>10</sup> Texto traduzido pela autora a partir da seguinte citação: “[...]meansanyactofgender-basedviolencethatresults in orislikelytoresult in, physical, sexual orpsychologicalharmorsufferingtowomen, includingthreatsofsuchacts, coercionorarbitrarydeprivationofliberty, whetheroccurring in publicor in privatelife”

A Declaração, apesar de pouco conhecida, foi muito importante, pois serviu de inspiração para a produção da *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*<sup>11</sup>(1994). Tal Convenção, conhecida também como Convenção de Belém do Pará, foi adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994 e ratificada pelo governo brasileiro em 1995. Essa Convenção, juntamente com a CEDAW, impactou significativamente as mobilizações feministas no país (BERNARDES, 2014). Um dos motivos foi a definição de violência contra a mulher como violência de gênero, uma violência perpetuada sobre a mulher por ela ser mulher. No seu primeiro artigo a Convenção já traz essa definição, qual seja: *“Para efeito desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.”*

A Convenção de Belém do Pará, assim como a Declaração da Eliminação da Violência contra a Mulher da ONU, identifica o Estado como um ator perpetuador de violência contra a mulher quanto este tolera, por meio de seus agentes ou da sua legislação, a violência contra mulheres e meninas. Por isso o documento sugere aos Estados partícipes que incorporem na sua legislação normas penais, civis e administrativas com o fim tanto de punição quanto de prevenção da violência contra a mulher. O documento também propõe a adequação, modificação ou abolição de leis e regulamentos que dão respaldo e/ou toleram esse tipo específico de violência.

Para fazer cumprir o proposto, a Convenção apresenta no seu quarto capítulo alguns mecanismos de proteção internacionais a serem adotados pelo país. Como na CEDAW, a Convenção de Belém do Pará também dispõe sobre a obrigatoriedade do envio de relatórios nacionais à Comissão Interamericana sobre as medidas adotadas pelos Estados-membros a fim de prevenir e erradicar a violência contra a mulher. Buscando facilitar as denúncias de descumprimento da Convenção, qualquer pessoa ou organização não governamental, desde que juridicamente reconhecida, pode apresentar denúncia à Comissão Interamericana, principalmente sobre o artigo sétimo que dispõe sobre os deveres do Estado.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>, acesso em 27/05/2018.

Ainda na década de 1990 foram realizadas a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, Conferência de Pequim (1995) e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Cairo (1994). A Conferência de Pequim teve como objetivo “uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas” (ONU, 1995, pg. 148)<sup>12</sup>. Na ocasião foram identificadas doze áreas centrais a ser trabalhadas a fim de promover o completo desenvolvimento das mulheres, a saber: o combate a (1) feminização da pobreza; (2) a desigualdade de acesso à educação; (3) a desigualdade no acesso à saúde; (4) a violência contra a mulher; (5) aos efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres; (6) as desigualdades econômicas; (7) às desigualdades de acesso a recursos; (8) as desigualdades na esfera política; (9) a estereotipada representação feminina nos meios de comunicação de massa; (10) a violência perpetuada contra as meninas; (11) a insuficiência de mecanismo de empoderamento feminino e (12) as deficiências na promoção dos direitos das mulheres (ONU, 1995).

A Conferência de Pequim trouxe importantes mudanças em relação às Conferências anteriores. A principal delas foi a adoção dos três princípios que nortearam a Conferência e a Plataforma de Ação que resultou dela: o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque na transversalidade (ONU, 1995). Foi definido que a desigualdade vivenciada pelas mulheres era resultado das desiguais relações de gênero, fruto da cultura de supervalorização do masculino e da desvalorização do feminino e, portanto, das mulheres. Desse modo, a resolução deveria vir por meio do empoderamento das mulheres, através de ações que promovam a equidade entre os gêneros. Por fim, a Plataforma de Ação previa que essas ações não se dessem por meio de políticas setoriais, mas que fossem transversais, ou seja, que a promoção dos direitos das mulheres foi uma ação prioritária dos governos e estivesse presente nas políticas implementadas nos diferentes ministérios e secretarias e que esses viessem a trabalhar de maneira integrada a fim da resolução das desigualdades sofrida pelas mulheres.

---

<sup>12</sup> Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, disponível em [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf), acesso em 15 de dezembro de 2019.

Com relação à violência contra a mulher, entre outras coisas, a Plataforma recomenda aos Estados-membros:

- a) Condenar a violência contra a mulher e abster-se de invocar qualquer costume, tradição ou consideração de caráter religioso para furtar-se a suas obrigações com respeito à eliminação da violência, conforme determina a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher;
- b) Não cometer atos de violência contra a mulher e tomar as medidas necessárias para prevenir, investigar e, de conformidade com a legislação nacional em vigor, reprimir os atos de violência contra a mulher, quer tenham sido perpetrados pelo Estado ou por particulares;
- c) Introduzir e/ou reforçar sanções penais, civis, trabalhistas ou administrativas na legislação, com o fim de punir e reparar os danos causados às mulheres e às meninas vítimas de violência de qualquer tipo, ocorrida no lar, no local de trabalho, na comunidade ou na sociedade;
- d) Adotar e/ou aplicar as leis pertinentes e revê-las e analisá-las periodicamente, a fim de assegurar sua eficácia para eliminar a violência contra a mulher, pondo ênfase na prevenção da violência e na perseguição dos infratores; adotar medidas para assegurar a proteção das mulheres vítimas da violência, o acesso a remédios justos e eficazes, inclusive a reparação dos danos causados, a indenização, a cura das vítimas e a reabilitação dos agressores (ONU, 1995, pg. 191-192)

Além da Conferência de Pequim também foi realizada a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento que ocorreu em Cairo (1994) que, apesar de não se tratar efetivamente de uma Conferência sobre Mulheres teve como uma das suas diretrizes a garantia dos direitos femininos como base para o desenvolvimento nacional. A Plataforma de Ação recomendava que os Estados-membros estabelecessem mecanismos eficazes de participação política para as mulheres; promovessem o acesso à educação e eliminasse práticas discriminatórias, tanto no que tange a saúde reprodutiva quanto no que tocante ao mercado de trabalho. É necessário salientar que tanto a Plataforma de Ação de Pequim quanto a de Cairo foram integralmente assinadas pelo governo brasileiro.

A apresentação, aqui dessas regulações internacionais sobre os direitos das mulheres, principalmente no que tange às relações violentas das quais elas são vítimas, teve por intuito mostrar como se configurou essa discussão ao longo das décadas em âmbito internacional. É notório que a discussão sobre as mulheres foi aos poucos granjeando atenção e se

consolidando enquanto um problema de direitos humanos e gênero, sendo a violência contra a mulher fruto dessa dinâmica desigual de poder entre homens e mulheres. Se faz necessário, entretanto, compreender como essas diferentes regulações foram incorporadas na agenda política nacional, o que faremos a seguir.

## **4 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL**

É necessário salientarmos que o início do enfrentamento à violência contra a mulher por organismos estatais é bem anterior à promulgação da Lei nº 11.340 em agosto de 2006. O enfrentamento específico a essa violência foi iniciado ainda na década de 1980 com a criação de alguns serviços especializados para as Mulheres como as Delegacias Especializadas e as Casas Abrigo (KISS; SCHRAIBER; OLIVEIRA, 2007). Essas políticas foram centrais para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher e demonstra a entrada do tema na agenda política na esfera do Poder Executivo. Porém, o enfrentamento à violência contra a mulher sofreu momentos de avanços e momentos de retrocessos durante os anos de 1980 e 2000. Sobre esses momentos que discorreremos neste capítulo.

### **4.1 As primeiras políticas de enfrentamento à violência contra a mulher**

Em meados da segunda metade da década de 1970 com o início do processo de redemocratização através da abertura política ‘lenta e gradual’<sup>13</sup> proposta pelo General Geisel algumas formas de organizações coletivas como movimentos sociais e partidos políticos obtiveram o direito à organização e atuação legalizadas (LEITÃO, 2012, SILVA, OLIVEIRA, 2011). Com isso algumas organizações de movimentos feministas voltaram a se organizar e dentre as suas principais pautas estava o enfrentamento à violência contra a mulher (SANTOS; PASINATO, 2008).

Ainda na década de 1970 o principal método de ação dessas feministas era a denúncia sistêmica das violências sofridas pelas mulheres, com ênfase nas violências sexual e física, exigindo do aparato estatal ações imediatas no combate a essas violências (SANTOS, 2008). Além das denúncias sobre a violência infringida sobre as mulheres na maioria dos casos pelos seus companheiros, o movimento feminista também denunciava as violências sofridas pelas mulheres nos serviços públicos, manifestadas através do descaso dos servidores,

---

<sup>13</sup> A reabertura política lenta e gradual foi o modelo de transição proposto pelos militares que se iniciará em meados do governo Geisel (1974-1979). Com esse tipo de transição os militares tinham o propósito de manutenção do controle político com vistas a garantir que as mudanças do próximo regime estivessem de acordo com a perspectiva ideológica do regime ditatorial, evitando, desse modo, mudanças bruscas tanto no âmbito político, econômico e social (DINIZ, 2016).

principalmente nas delegacias comuns onde eram efetuadas as queixas de violência sofridas pelas mulheres (IZUMINO, 1998).

Compreendendo a violência contra a mulher como um fenômeno complexo e multifacetado, as feministas cobram do Estado a produção de políticas públicas que englobam tanto aspectos de âmbito jurídico, psicológico e social (SANTOS, 2008). Com a eleição de Franco Montoro para o governo estadual de São Paulo em 1983, as feministas que faziam parte da base de sustentação do governo demandaram uma providência da parte do governo sobre a questão da violência (ALVAREZ, 1990; SANTOS, 2008). Montoro buscou implementar um novo modelo democrático, a democracia participativa. A partir das demandas dos movimentos sociais foram criados no governo alguns Conselhos de Políticas Públicas que tinham o intuito de trazer para dentro do Estado as demandas da sociedade civil, estando em constante interação com os movimentos sociais (SILVA, OLIVEIRA, 2011). Um dos Conselhos que foi criado pelo governo Montoro foi o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF). Esse conselho tinha como objetivo

I- Formular diretrizes e promover, em todos os níveis da Administração Direta e Indireta, atividades que visem à defesa dos direitos da mulher, a eliminação das discriminações que atingem, bem como à sua plena integração na vida socioeconômica e político-cultural;

II- Assessorar o Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração de programas de Governo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, em questões relativas à mulher, com o objetivo de defender seus direitos e interesses;

III- Sugerir ao Governador, à Assembleia Legislativa do Estado e ao Congresso Nacional, a elaboração de projetos de lei ou outras iniciativas que visem a assegurar ou a ampliar os direitos da mulher e eliminar da legislação disposições discriminatórias;

IV- Fiscalizar e tomar providências para o cumprimento da legislação favorável aos direitos da mulher;

VI- Desenvolver projetos que promovam a participação da mulher em todos os níveis de atividades;

VII- Estudar os problemas, receber sugestões da sociedade e opinar sobre as denúncias que lhe sejam encaminhadas;

VIII- Apoiar realizações concernentes à mulher e promover entendimentos e intercâmbio com organizações nacionais e internacionais afins (SÃO PAULO, 1986).

A criação do CECF abriu novas oportunidades de ação para o movimento feminista que conquistou com isso a oportunidade de demandar a partir do espaço estatal (ALVAREZ, 1990). O CECF tinha como uma das suas principais prioridades o enfrentamento à violência

contra a mulher (SANTOS, 2008). A demanda das gestoras que compunham o CECF era que a violência contra a mulher fosse vista como um problema social e estrutural e, portanto, para a sua resolução eram necessárias ações que iam desde a conscientização sobre o problema até a mudança de legislação de teor machista (SANTOS, 2008).

Com base nesta concepção de violência, o CECF defendia uma abordagem não apenas criminal. Propunha a criação de “serviços integrados” e medidas que incluíam: 1) maior politização da violência contra mulheres, coordenação de campanhas educacionais e conscientização das mulheres sobre o problema; 2) criação de casas abrigo e de novas instituições para fornecer atendimento jurídico e psicológico às vítimas da violência doméstica e sexual; 3) mudanças nas instituições jurídicas e policiais, como a capacitação dos policiais numa perspectiva anti-machista, bem como a contratação de assistentes sociais em cada delegacia de polícia; 4) reformulação da legislação machista; 5) fomento de pesquisas sobre violência contra mulheres; e 6) incorporação das preocupações dos movimentos de mulheres na agenda das políticas públicas (SANTOS, 2008, pg. 07-08).

Nesse cenário foi criado o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE) em São Paulo em 1984. Esse Centro tinha como objetivo auxiliar as mulheres em situação de violência dando orientações jurídicas bem como assistência social e psicológica. O COJE era coordenado pelo CECF e pela Procuradoria Geral do Estado e tinha a sua equipe composta por funcionárias que atuavam em outros órgãos do Estado e atendiam no COJE de maneira voluntária (SANTOS, 2008). Santos (2008) revela que, apesar do COJE ter um importante papel na visibilidade do problema da violência contra a mulher, o caráter voluntário do serviço que não possuía nem funcionárias próprias mostra a forma precarizada que o tema entrou na agenda política do estado e a falta de apoio institucional da política. Após três anos atuando de maneira voluntária o COJE acabou perdendo o seu fôlego inicial e foi desativado em 1987.

Santos (2008) argumenta que o COJE representa a entrada, ainda que parcial e temporária, do tema da violência contra a mulher na agenda governamental, mesmo que somente na esfera estadual e em um estado, São Paulo. O serviço apresentava o formato que o movimento feminista reivindicava na época, serviços integrados que viessem a combater a violência contra a mulher de maneira integral. O fim do COJE também representa o fim, pelo menos por hora, dessa perspectiva de ação, sendo implementada no lugar uma política unicamente de criminalização que foi a criação das Delegacias da Mulher.

A criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher foi proposta pelo então Secretário de Segurança Pública, de São Paulo, Michel Temer que a propôs como resposta a

reivindicação do movimento feminista ao problema de violência contra a mulher. A Delegacia Especializada tinha como proposta a atuação especialmente na investigação de crimes ‘contra a pessoa do sexo feminino’ e foi criada através do Decreto de lei nº 23.769, de 6 de agosto de 1985 (SANTOS; PASINATO, 2008).

É importante salientar que a criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher não foi uma demanda do movimento feminista e nem a formulação da política contou com a participação do movimento (KISS; SCHRAIBER; OLIVEIRA, 2007). Entretanto, após a criação pelo governo da primeira delegacia especializada em São Paulo o envolvimento do CECF e de setores do movimento feminista se fez notável (SANTOS, 2008). A proposta apresentada pelo Secretário de Segurança Michel Temer era que o atendimento na Delegacia Especializada fosse feito unicamente por mulheres, visto que uma das reclamações do movimento feminista era a forma que as vítimas eram tratadas nas delegacias comuns onde policiais ora atuavam com descaso ora reproduziam as violências sofridas pelas mulheres (DIAS, 2007). O CECF argumentava, entretanto, que a simples troca de policiais homens por policiais mulheres no atendimento das delegacias especializadas não garantiria uma maior sensibilidade às demandas das vítimas. Reivindicava-se assim que se fizessem capacitações obrigatórias em uma perspectiva feminista e de gênero com as policiais e que o atendimento das delegacias se desse de maneira articulada com o Conselho. Essas reivindicações, entretanto, não obtiveram sucesso.

A reconstituição histórica feita por Santos (2008) da primeira década das Delegacias da Mulher do estado de São Paulo mostra que já no início a relação entre as Delegacias, o CECF e o movimento feminista tiveram altos e baixos. A autora ressalta que durante esses primeiros anos foram realizadas tentativas de diálogo entre as feministas e as policiais com vista a implementação das delegacias. Um exemplo disso foi a realização do ‘I Encontro das Delegacias de Defesa da Mulher em São Paulo’, em 1986, orquestrado pelo CECF que reuniu todas as policiais lotadas nas 13 Delegacias da Mulher que haviam sido criadas pelo governo de São Paulo até então. O CECF também realizou capacitações, porém nem os Encontros nem as capacitações se institucionalizaram, ao contrário, tornaram-se ações esporádicas ao invés de práticas presentes no cotidiano das delegacias (SANTOS, 2008). Os momentos em que houve maior interlocução entre as delegacias e o CECF foram resultado do interesse de delegadas específicas que viam importância na promoção do enfrentamento à violência contra a mulher. Santos (2008) descreve o caso de duas delegadas responsáveis pela Assessoria Especial das Delegacias da Mulher, a Rosemary Corrêa (1985-1989) e a Maria Inês Valenti

(1995-2001). Segundo a autora, nos momentos em que essas delegadas estavam à frente da Assessoria houve tentativas de institucionalização das capacitações em perspectiva de gênero para os policiais civis. Em outros momentos como na gestão da delegada Carlinda de Almeida (1990-1994) e da delegada Márcia Salgado (2002-2006) não só não existiram tentativas de interlocução entre as delegacias e o CECF como também o vínculo que fora construído com as delegadas anteriores foi rompido (SANTOS, 2008).

Observando a instabilidade da relação entre CECF e as Delegacias da Mulher e a dificuldade da institucionalização das capacitações com uma perspectiva de gênero na Academia de Polícia, organizações de movimento feminista acabaram se desiludindo com as Delegacias, não as vendo como uma forma efetiva de enfrentamento à violência contra a mulher (KISS, SCHRAIBER, OLIVEIRA, 2007). Apesar disso, as delegacias da Mulher, renomeadas posteriormente como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), foram consideradas como resultado de uma política para gerar boa visibilidade aos governos que podiam propagar a sua preocupação com ‘as questões femininas’ (SANTOS, 2008). Graças principalmente a sua capacidade de difundir uma imagem positiva dos governos, vários estados decidiram implantar DEAMs como sua principal política de enfrentamento a violência contra a mulher. Santos e Pasinato (2008) afirmam que após 20 anos da implementação da primeira delegacia em São Paulo, as DEAMs já haviam se multiplicado e se faziam presentes em todos os estados do país. Apesar dos inúmeros dilemas em relação à atuação das delegacias no enfrentamento à violência contra a mulher, como a falta de preparo e de sensibilidade das policiais que atendiam nessas delegacias, elas foram vistas tanto pelo poder executivo de âmbito estadual quanto federal a principal ação de enfrentamento à violência contra a mulher.

#### **4.2 O Conselho Nacional de Direitos da Mulher**

Assim como o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) também foi uma reivindicação de organizações de movimento feminista. No VII Encontro Nacional Feminista, realizado em abril de 1985 em Belo Horizonte/MG, foi debatida a criação de um órgão de âmbito nacional no formato do CECF. Com isso em mente, um grupo de feminista coordenado por Ruth Escobar (que viria a ser posteriormente a primeira presidenta do CNDM) redigiu um documento denominado ‘Carta de B.H’, no qual se reivindicava a criação de um órgão

deliberativo que tivesse como propósito a construção de políticas para as mulheres (PIMENTA, 2010). Em entrevista, Jaqueline Pintanguy, ativista que participou do processo de construção do Conselho, relembra que o objetivo das feministas era que o órgão em questão fosse um Ministério ou uma Secretária de Estado, um órgão deliberativo e com orçamento próprio (PINTANGUY, 2018).

Apesar de ter recebido o nome de Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, o CNDM nasce como um órgão de proposição de políticas públicas, como fora reivindicado pelo movimento feminista na ‘Carta de B.H’. A Carta também continha orientações de como esse órgão deveria ser constituído: criado por um projeto de lei; com ampla participação da sociedade civil; com dotação orçamentária própria; em constante comunicação com o movimento feminista e de mulheres e identificado com a luta contra a discriminação e opressão contra a mulher (PIMENTA, 2010).

Além da Carta de B.H, Pimenta (2010) também relembra que no ano anterior, em 1984, feministas envolvidas no processo de criação do CECF de São Paulo organizaram um seminário denominado ‘Mulher e Política’ que contou com a colaboração de vereadores e deputados. Nesse seminário foi proposta a criação de um órgão de âmbito nacional que atendesse as demandas do movimento feminista. Também em 1984, na Convenção Nacional do PMDB, Tancredo Neves (que viria ser o candidato às eleições presidenciais daquele ano) recebeu uma delegada das Federações de Mulheres. Na ocasião, ela leu um manifesto que reivindicava a criação de um Ministério da Condição Feminina. Tancredo prometeu que, se eleito, criaria um órgão nos moldes requeridos pelo movimento (PIMENTA, 2010).

Porém, com a morte de Tancredo Neves e a posse de José Sarney como presidente da República, a criação do Conselho, antes certa, ficou envolta por uma nuvem de incerteza. Entretanto, em 29 de agosto de 1985, o Presidente Sarney promulgou a Lei nº 7353<sup>14</sup> de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, que tinha como finalidade

(...) promover, em âmbito nacional, políticas públicas que visem assegurar a eliminação a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como a sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País (BRASIL, 1985).

---

<sup>14</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1980-1988/L7353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7353.htm), acesso em 08 de maio de 2019.

O CNDM, vinculado ao Ministério da Justiça, era composto de Conselho Deliberativo, Assessoria Técnica e Secretaria Executiva. O artigo 4º da Lei nº 7353/1985 dispõe sobre as competências desse órgão, que eram formular e promover políticas para eliminação de discriminações contra mulher; assessorar o governo nas questões que atingem as mulheres, visando defender suas necessidades e direitos; apoiar e desenvolver estudos sobre a questão da mulher; sugerir projetos de lei para assegurar os direitos da mulher e para eliminar discriminações; fiscalizar o cumprimento de legislações que garantem os direitos das mulheres; promover intercâmbios e convênios com organismos nacionais ou internacionais com o objetivo de implementar políticas de direitos para mulheres; receber e encaminhar denúncias de violação dos direitos femininos exigindo providências dos órgãos competentes; manter relações permanente com os movimentos de mulheres; desenvolver projetos nas mais diversas áreas com o intuito de eliminar a discriminação contra a mulher bem como promover a participação política e social da mulher. As ações do CNDM atingiam os três níveis de governo da federação (BRASIL, 1985).

Nos artigos subsequentes também é definida a forma de composição do Conselho Deliberativo do CNDM, a saber: 17 integrantes e três suplentes. As membras do Conselho Deliberativo seriam nomeadas pelo próprio Presidente da República, sendo que um terço delas seria escolhido a partir da indicação de nomes pelo movimento de mulheres.

Nessa lei também foi instituído o Fundo Especial dos Direitos da Mulher (FEDM), cujo objetivo era financiar as ações que viriam a ser promovidas pelo CNDM. Foi estabelecido também que o Poder Executivo ficaria autorizado a abrir crédito em favor do FEDM de seis bilhões de cruzeiros (193.958 reais e 94 centavos) em razão das despesas de instalação e funcionamento do Conselho.

O Conselho tinha, portanto, características que atendiam às reivindicações do movimento feminista: ampla participação do movimento de mulheres, era um órgão deliberativo e tinha orçamento próprio.

A primeira formação do conselho contou com nomes reconhecidos dentro do movimento feminista pela trajetória na militância sobre as questões de gênero como Ruth Escobar (presidenta do conselho), Leila de Almeida Gonzales, Ruth Cardoso, Jaqueline Pintanguy, Benedita da Silva, Leila de Abreu, entre outros. Elas atuavam em constante comunicação com o movimento feminista trazendo para dentro do Estado principais reivindicações do movimento, como, a questão da saúde da mulher, a desigualdade no

mercado de trabalho, o racismo contra as mulheres negras, a violência contra a mulher, entre outros (PINTANGUY, 2018).

A criação do CNDM foi central para o desenvolvimento de ações em âmbito nacional de enfrentamento à violência contra a mulher. Um exemplo disso, é a primeira grande campanha promovida pelo Conselho: ‘O silêncio é cúmplice da violência’ que tinha como intuito incentivar as mulheres a denunciar as violências sofridas por elas. Além dessa campanha, o CNDM atuava intensivamente na promoção de novas DEAMs e na capacitação das policiais atuantes nessas delegacias. Uma prova desse desenvolvimento foi a realização do 1º Encontro Nacional das Delegadas ainda durante o primeiro ano do Conselho, além da elaboração de um Guia de defesa das Mulheres contra a Violência (PIMENTA, 2010).

Para além disso, o CNDM também atuava como mediador na relação entre sociedade civil e parlamentares promovendo debates e encontros a fim de conscientizar os parlamentares e dar visibilidade aos problemas enfrentados pelas mulheres, dentre eles a violência contra a mulher (PIMENTA, 2010).

Em relação à violência, eram reivindicadas a criação de canais que permitissem apoio à mulher violentada em termos de proteção jurídica, psicológica e médica; a elaboração de leis e a criação de instrumentos que impedissem a discriminação de todo tipo (PIMENTA, 2010, pg. 83).

Entretanto, a principal ação do CNDM, durante os seus primeiros anos, foi a sua atuação durante o processo da Constituinte. O objetivo era incluir na nova Constituição questões de interesse das mulheres relacionadas à saúde, trabalho, educação e cultura, igualdade nas relações familiares e enfrentamento à violência patriarcal (PINTANGUY, 2018). Nesse sentido, o Conselho promoveu a campanha ‘Mulher e Constituinte’ em nível nacional que tinha como *slogans* ‘Constituinte pra valer tem que ter Direitos da Mulher’ e ‘Constituinte pra valer tem que ter Palavra de Mulher’.

Tem início, assim, uma das principais ações de *advocacy* pelos direitos das mulheres na história do Brasil, desenvolvida ao longo de 3 anos, antecedendo e acompanhando todo o processo constitucional. O CNDM conseguiu, em uma época sem internet e com comunicações telefônicas e correios muito deficitários, mobilizar mulheres de todo o país e sensibilizar setores diversos da sociedade para a importância de atuar com força e eficiência naquele momento político (PINTANGUY, 2018, pg. 18).

Articulado ao movimento feminista, o CNDM atuou no intuito de fazer ressoar a voz das mulheres compreendendo “que aquele momento constituía uma oportunidade única de

retirar as mulheres da condição de cidadãs de segunda categoria a que estavam reduzidas” (PINTANGUY, 2018, pg. 18). O Conselho organizou, assim, dezenas de eventos e reuniões nas Assembleias Legislativas, Conselhos Estaduais e Municipais em diversas capitais do país, chamando-os a participar do processo de elaboração das propostas. O CNDM abriu um canal de comunicação direto com sociedade civil quando possibilitou que entidades, organizações feministas ou simplesmente mulheres enviassem as suas demandas e/ou propostas para o Conselho por meio de cartas ou fax.

O Brasil vivia um momento de esperança na construção de um Estado democrático e igualitário e mulheres de todo o país enviaram por carta, fax e telegrama centenas de sugestões ao CNDM, onde um grupo de trabalho separava o joio do trigo, ou seja, descartava propostas que não se coadunavam com o ideário constitucional e organizava as demais demandas e propostas em função dos capítulos discutidos na Assembleia Constituinte (PINTANGUY, 2018, pg. 19).

Foram também realizados eventos em Brasília contando com a participação de entidades do movimento de mulheres e feminista com a intenção de definir as propostas relacionadas aos temas de saúde da mulher, violência doméstica, direitos trabalhistas, acesso à educação, mulher rural, mulher negra, dentre outros. As demandas e propostas coletadas durante a Campanha ‘Mulher e Constituinte’ foram condensadas em um documento que recebeu o nome de ‘Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes’. Esse documento foi apresentado ao movimento de mulheres em um Encontro Nacional promovido pelo CNDM em agosto de 1986. Uma vez aprovada pelo movimento, a Carta foi entregue pela presidente do CNDM na época, Jaqueline Pintanguy, ao deputado Ulysses Guimarães, Presidente do Congresso Nacional.

A Carta tinha como princípio central a “Revogação automática de todas as disposições legais que impliquem em classificações discriminatórias” (PINTANGUY, 2018, pg. 21). A Carta também contava com as reivindicações específicas sobre seis temas distintos: família, trabalho, saúde, educação e cultura, violência e questões nacionais e internacionais. No que se refere a à violência contra a mulher, propunha:

1-Criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar.

2-Consideração do crime sexual como ‘crime contra a pessoa’ e não como ‘crime contra os costumes’, independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política.

3-Considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser esta última virgem ou não e do local em que ocorra.

4-A lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciada aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor.

5-Será eliminada da lei a expressão ‘mulher honesta’.

6-Será garantida pelo Estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência.

7-Será punido o explorador ou exploradora sexual da mulher e todo aquele que a induzir à prostituição.

8- Será retirado da lei o crime de adultério.

9-Será de responsabilidade do Estado a criação e manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e de seus filhos.

10-A comprovação de conjunção carnal em caso de estupro poderá realizar-se mediante laudo emitido por qualquer médico, da rede pública ou privada.

11-A mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido.

12-Criação de Delegacias Especializadas no atendimento à mulher em todos os municípios do país, mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegada mulher (Carta das Mulheres Brasileiras, 1987<sup>15</sup>).

Estavam presentes na Carta enviada pelo CNDM ao Congresso Nacional demandas como criminalização da violência contra a mulher em suas diferentes formas (física, psicológica e sexual); a garantia pelo Estado de assistência médica, jurídica e psicológica à mulher vítima de violência; a criação de albergues para as vítimas e seus filhos e também de delegacias especializadas de enfrentamento à violência contra a mulher que serão a base sobre a qual tanto da Lei Maria da Penha quanto da Política de Enfrentamento à Violência contra a Mulher já se faziam presentes.

Após o envio da Carta ao Congresso Nacional se iniciou um massivo trabalho de *advocacy* feminino dentro da Câmara e do Senado com o objetivo de aprovar as demandas descritas no documento. Esse trabalho de *advocacy* foi realizado pela bancada Feminina do Congresso que atuava de maneira suprapartidária apresentado as emendas formuladas pelo Conselho na tentativa de convencer os deputados a incluí-las na Nova Constituição. Apelidado por congressistas de *Lobby do Batom*, na tentativa de ridicularização e menosprezo às demandas femininas associando-as a superficialidades como o uso de maquiagem, o

---

<sup>15</sup> Disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf), acesso em 05 de dezembro de 2019.

*advocacy* feminino enfrentou barreiras dentro do Congresso, mas saiu vitorioso ao aprovar 80% das propostas presentes na Carta (PINTANGUY, 2019).

O CNDM se fez presente em todo o processo da Constituinte agindo em coordenação com a Bancada Feminina do Congresso. O CNDM visava também sensibilizar a população brasileira para a importância das demandas das mulheres, e para isso recorreu principalmente à mídia.

Ao mesmo tempo em que o Lobby do Batom operava dentro do Congresso com táticas de persuasão e convencimento, o CNDM também voltava suas ações para a sensibilização do público em geral para que a sociedade compreendesse e apoiasse suas campanhas. Foram desenvolvidas diversas propagandas na mídia, utilizando filmes na televisão, encartes em jornais e revistas, mensagens nos rádios e outdoors em todas as capitais. Estas campanhas eram feitas de forma sincronizada, ou seja, eram veiculadas de acordo com os capítulos que estavam sendo discutidos no Congresso. Sobre essa articulação, explica Jacqueline Pitanguy: “Por exemplo, utilizamos uma foto de uma família antiga, com o pai na posição central, mulheres e filhos ao redor, vestidos com roupas próprias do início do século com a frase “A família não é mais aquela, mas as leis ainda o são”. Para sensibilizar a sociedade sobre a necessidade de dar proteção e benefícios sociais à mulher, utilizamos a imagem de uma mulher em uma corda bamba, equilibrando casa e trabalho, na campanha “Profissão Equilibrista”. Divulgamos diversos spots e mensagens sobre a violência doméstica, sobre a maternidade como um direito e uma opção e sobre a necessidade de equilibrar a balança do poder entre homens e mulheres” (PIMENTA, 2010, pg. 92).

Essa ação coordenada do CNDM com a Bancada Feminina produziu efeitos significativos no texto da nova Constituição Federal. A maior parte das demandas apresentadas pelo Conselho foram incluídas na Constituição, como demonstrado nos artigos abaixo:

- Igualdade entre homens e mulheres na sociedade e na família (Art.5º, I e Art.226, 5º);
- Reconhecimento da função social da maternidade (Art. 6º), garantindo-se a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário por 120 dias (Art. 7º, XVIII);
- Criação da licença-paternidade (Art. 7º, XIX);
- Proteção especial às mulheres no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (Art. 7º, XX);
- Proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (Art. 7º, XXX);

- Direito de as presidiárias permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação (Art. 5º, L);
- O título de domínio e a concessão de uso de imóveis rurais, em virtude de reforma agrária, a homens ou mulheres, ou a ambos, independentemente do estado civil (Art. 189, único);
- União estável como entidade familiar (Art. 226, 3º);
- Não discriminação dos filhos nascidos fora do casamento (Art. 227, 6º);
- Acesso ao planejamento familiar como livre decisão do casal (Art. 226, 7º);
- Proteção do Estado contra a violência no âmbito das relações familiares (Art. 226, 8º) (PIMENTA, 2010; PINTANGUY, 2018).

Entretanto, logo após a exitosa campanha pelos direitos das mulheres na Constituinte, o CNDM passou a sofrer ataques de membros do governo que passaram a ver de forma negativa as ações do Conselho. O que desencadeou a ação de governistas foi a publicação pelo CNDM do livro “Violência contra mulheres e menores em conflitos de terra”, elaborado pela Coordenadoria de Conflitos Agrário do Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD). A obra, que era um compilado de artigos de sociólogos e antropólogos ligados ao MIRAD, continha denúncias de casos de violências ocorridos em situações de conflitos territoriais. Após o seu lançamento, o livro foi enviado à Anistia Internacional e a Nações Unidas, como instrumento de denúncia da inação do Estado brasileiro frente às violências perpetuadas contra mulheres e crianças no Brasil. Essa ação foi vista com maus olhos por membros do governo que entendiam que o CNDM, por ser tratar de um órgão governamental, não deveria expor o país internacionalmente publicando um texto que poderia prejudicar a imagem nacional.

A questão agrária no Brasil até hoje é uma agenda complicada e aí foi que um grupo de pessoas que trabalhavam no Ministério da Reforma Agrária fez um levantamento todo pautado, estabelecido, com todas as fontes sobre a ocorrência de violências contra mulheres e crianças no campo. E de posse desse material, eles não tiveram, dentro do Ministério, a possibilidade de publicar. Então, eu conhecia os dois antropólogos, chegaram a mim e disseram: “Jacqueline, será que o Conselho banca, publicar isso? Porque lá no Ministério eles não vão publicar”. Eu disse: nós vamos publicar. Está dentro da nossa agenda a violência contra mulheres e crianças no campo. Nisso, houve uma mudança de Ministro. Entrou Marcos Freire, de Pernambuco, que deu todo o apoio, inclusive foi no dia do lançamento. Houve um embate, dessa vez, que nós éramos subversivas. Que nós queríamos promover a subversão etc., etc., etc. e, naturalmente, essa publicação foi parar na Anistia Internacional, foi para os órgãos da ONU. E que nós estávamos difamando o Brasil

etc., etc., etc. Era muito difícil, era outro momento político (ENTREVISTA JAQUELINE PINTANGUY apud PIMENTA, 2010, pg. 96).

Com a tensão criada pela publicação do livro, a proposta do CNDM de realizar um evento sobre a questão racial no Brasil no ano que se comemoravam 100 anos da abolição da escravidão, estremeceu ainda mais a relação entre o CNDM e o Ministério da Justiça. O CNDM propôs que se encenasse uma peça de teatro em que, em um tribunal, uma mulher negra de 117 anos contaria a sua história de vida, e em que o júri, que contaria com representantes da anistia internacional, da OAB e da pastoral da terra, julgaria a vida dessa mulher. Segundo Jaqueline Pintanguy, a proposta foi vista como um ato de subversão porque na visão do Ministro da Justiça -Paulo Brossard- “no Brasil não havia discriminação racial e, como um órgão do governo ia criar um tribunal fictício para esse tipo de discussão?” (ENTREVISTA JAQUELINE PINTANGUY apud PIMENTA, 2010, pg. 99). Jaqueline Pintanguy conta que após ficar sabendo do evento organizado pelo CNDM o Ministro da Justiça a chamou em seu gabinete para conversar sobre o caso.

Mais ou menos 19h30 a noite, eu ainda estava trabalhando, não tinha quase ninguém mais. Toca o telefone. Era o Ministro Brossard, o chefe de gabinete dele, dizendo que eu descesse imediatamente que o Ministro queria falar comigo. Eu desço não sei se você conhece, não sei se ainda é assim. Mas o gabinete é imenso. Maior que esse apartamento. E uma mesa imensa. E ele atrás daquela mesa imensa e eu vou chegando e ele realmente falou comigo gritando e me acusando de estar montando um ato subversivo para comemorar, quando todo o governo estava celebrando de uma maneira lúdico, com folguedos, com eventos, com sei lá o que estávamos ali, do Conselho querendo fazer um tribunal pra julgar o preconceito racial, que não existia no Brasil (ENTREVISTA JAQUELINE PINTANGUY apud PIMENTA, 2010, pg. 99).

Na ocasião, o Ministro solicitou que Jaqueline pusesse seu cargo à disposição, o que ela se negou a fazer. Apesar desses conflitos, o evento que fora planejado pelo CNDM foi realizado (PIMENTA, 2010). Entretanto, à época, iniciou um processo de perda de sua vitalidade do CNDM. Em janeiro de 1989, Oscar Dias tomou posse como o novo Ministro da Justiça. Em meio a uma crise economia sem precedentes e um plano econômico – Plano Verão – que reduziu drasticamente os investimentos públicos, as verbas do Ministério da Justiça foram reduzidas em 70%, e as destinadas ao CNDM, em 80%. Jaqueline Pintanguy conta como foi a reunião com o Ministro Oscar Dias quando ela foi informada do novo orçamento.

Nós estávamos reunidas todas ali e a secretária disse: “Olha, o Ministro Oscar Dias Correa pede que a senhora desça imediatamente, que ele precisa falar com a senhora

com urgência”. Aí eu desço, um senhor que eu não conhecia, só tinha visto na posse. E ele disse: “Então, eu soube que o Conselho Nacional do Direito da Mulher conseguiu 80% do que tinha proposto na Constituinte, não é verdade?” Eu disse: “É Ministro, realmente foi uma campanha vitoriosa”. “Pois então saiba que eu vou diminuir a atuação desse órgão em 80%, por que não é mais necessário”. Eu disse: “Mas por que você está dizendo isso?”. “É exatamente isso. Boa tarde e passe bem”.

Mesmo com o orçamento reduzido, o CNDM ainda conseguiu realizar algumas campanhas no sentido de promover o micro empreendedorismo feminino, acesso à cultura e a saúde reprodutiva da mulher (PIMENTA, 2010). Quanto a essa última, a campanha realizada foi *‘Ser mãe: Direito e Opção’* que abordava temas polêmicos como o planejamento familiar, a maternidade enquanto uma opção, a contracepção e o aborto. Campanha essa que intensificou o atrito do CNDM com setores mais conservadores do Executivo e do Legislativo nacional (PIMENTA, 2010).

Não satisfeito com o corte de 80% do orçamento do CNDM, o Ministro da Justiça bloqueou os recursos restantes. Com o argumento de que o Conselho já havia realizado a sua função durante o processo da Constituinte, o Ministro transformou o Conselho em um órgão puramente consultivo (PINTANGUY, 2018). Em resposta, tanto a presidenta do Conselho, Jaqueline Pintanguy, quanto a maior parte das Conselheiras e corpo técnico decidiram renunciar. Entendiam que os cortes efetuados pelo Ministro visavam a desestruturação do Conselho com o objetivo de calar a voz das mulheres dentro do Governo.

A renúncia coletiva das Conselheiras no dia 21 de julho de 1989 marcou o fim do CNDM como órgão propositivo e deliberativo, com orçamento próprio e com ampla participação e reconhecimento dentro do movimento de mulheres. Entretanto, o CNDM continuou a existir como um órgão consultivo vinculado ao Ministério da Justiça. Sob a presidência de Sylvia Auad, que anteriormente fora presidenta da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, o CNDM realizou projetos e campanhas voltadas ao incentivo da participação política das mulheres. Durante a sua gestão o Conselho realizou campanhas voltadas à valorização das mulheres negras, à igualdade no mercado de trabalho, ao combate à violência contra a mulher e à valorização da saúde materno-infantil. Entretanto, o desenvolvimento do seu trabalho foi interrompido pela política de redução do Estado implantada por Fernando Collor no início do seu mandato presidencial. Os cortes

orçamentários previstos na medida provisória nº150 de 15 de março de 1990<sup>16</sup> acabaram por pôr fim aos já escassos recursos destinados ao Conselho. Foi extinta a função gratificada da presidenta, bem como a previsão orçamentária destinada ao pagamento de passagens aéreas e diárias antes concedidas às conselheiras, inviabilizando assim sua participação nas reuniões e outras atividades do Conselho.

Mesmo com a inviabilização do funcionamento efetivo do CNDM a existência de um órgão governamental que tinha por objetivo assegurar os direitos das mulheres, possibilitava ao governo brasileiro afirmar que defendia a proteção aos direitos femininos, ainda que na prática pouco fizesse. Esse discurso era importante para o governo, pois a década de 1990 foi marcada por uma série de Convenções e Conferências de organismos internacionais (ONU, OEA) que tiveram como objetivo discutir o acesso de minorias sociais, dentre elas as mulheres, a direitos civis, políticos e sociais.

O engessamento do CNDM marcou o fim do enfrentamento à violência contra a mulher por intermédio do órgão, na década de 1990, emergiram novas possibilidades de garantia dos direitos das mulheres, o que foi operacionalizado pela ratificação pelo Estado brasileiro de Convenções, relatórios de Conferências e Tratados Internacionais. Essas ratificações, bem como as suas consequências para o governo brasileiro são abordadas no próximo tópico.

### 4.3 O Direito Internacional e os Direitos Humanos no Brasil

Ao longo da segunda metade do século XX o Brasil ratificou uma série de acordos internacionais que tinham por objetivo a promoção dos direitos humanos. Milani (2011) sintetiza alguns dos mais importantes documentos, a saber:

- *Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio* (1948) ratificada pelo Brasil em 1952;
- *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (1965) ratificada pelo Brasil 1968;

---

<sup>16</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/150.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A3O%20N%C3%A9150%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%A7O%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20so%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A7es)

1995/150.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A3O%20N%C3%A9150%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%A7O%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20so%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A7es, acesso em 12/12/2019.

- *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos* (1966) ratificado pelo Brasil em 1992;
- *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (1979) ratificada pelo Brasil em 1981;
- *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (1984) ratificada pelo Brasil em 1989;
- *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989) ratificada pelo Brasil em 1990;
- *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1992) ratificado pelo Brasil em 1992;

Em 1993 ocorreu a II Conferência Internacional de Direitos em Viena. Essa Conferência tinha como objetivo reafirmar a indivisibilidade dos direitos humanos e a necessidade da observação dos direitos humanos na sua integridade (direitos civis, direitos políticos, direitos econômicos, sociais e culturais). A Declaração de Viena recomendava que os estados-membros criassem Planos Nacionais de Direitos que garantisse a observação dos direitos humanos na sua integridade. O Presidente Fernando Henrique Cardoso então encomendou ao Ministério da Justiça a elaboração de um documento que oferecesse diretrizes conceituais para todas as ações que tivessem a finalidade de garantir os direitos dos indivíduos (GREGORI, 1996)<sup>17</sup>. O Ministério da Justiça então produziu o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O processo de elaboração do Programa contou com uma forte colaboração da sociedade civil, principalmente das universidades e das organizações de direitos humanos atuantes no país (PINHEIRO; NETO, 1997). O Núcleo de Estudo da Violência da Universidade de São Paulo (USP) foi convidado pelo Ministério da Justiça para ajudar na elaboração do primeiro manuscrito que foi discutido durante cinco meses em encontros e audiências públicas em vários estados (PINHEIRO; NETO, 1997).

---

<sup>17</sup> Palestra conferida pelo Doutor José Gregori (Chefe do Gabinete do Ministro da Justiça). Disponível em [dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh\\_gregori.htm7](http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh_gregori.htm7), acesso em 28 de dezembro de 2019.

Da ampla discussão entre membros do governo, sociedade civil e Universidade resultou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que, como afirmam Pinheiro e Neto (1997)

representa mais do que o conjunto de 228 propostas de ação governamental para proteger e promover os direitos humanos no Brasil: é um quadro de referência para a concretização das garantias do Estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil; é a afirmação de uma nova concepção de direitos humanos, como um conjunto de direitos, universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional (PINHEIRO; NETO, 1997, pg. 120).

O PNDH cumpriu um importante papel de promoção dos Direitos Humanos como política governamental assegurando à população diversos tipos de direitos, desde políticos e civis até socioeconômicos. O documento tinha como diretrizes de ação: Proteção do direito à vida; Segurança das pessoas; Luta contra a impunidade; Proteção do direito à liberdade; Liberdade de Expressão; Trabalho Forçado; Penas privativas de liberdade; Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; Direitos das Crianças; Direitos das Mulheres; Direitos da População Negra; Direitos das Sociedades Indígenas; Direitos dos Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros; Direitos da Terceira Idade e Direitos das Pessoas portadoras de deficiência<sup>18</sup>.

Quanto aos direitos das mulheres, o PNDH propunha ações de curto, médio e longo prazo. Quanto as ações de curto prazo estavam: (1) Apoiar o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher na formulação e implementação de políticas públicas para a defesa da mulher; (2) Apoiar o Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, do Governo Federal; (3) Incentivar a criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual; (4) Apoiar as políticas dos Governos estaduais e municipais que pautam a prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres; (5) Incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre formas de promoção dos direitos da mulher; (6) Assegurar o cumprimento dos dispositivos existentes na Lei nº 9.029/1995, que dá proteção às mulheres contra a discriminação em razão de gravidez; (7) Apoiar o Grupo GTEDEO, criados pelo decreto nº 20.3.96 para definir Ações de

---

<sup>18</sup> Plano Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>, acesso em 30 de dezembro de 2019.

Combate à Discriminação da Mulher; (8) Apoiar o projeto de lei que altera o Código Penal nos crimes de estupro e atentado violento à mulher.

Já as ações de médio e longo prazo incluíam mudanças tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, como alterações no Código Penal no que tange ao poder pátrio, ao direito do marido de anulação do casamento em vista da comprovação da não virgindade da noiva e a promoção de políticas visando o empoderamento feminino e a promoção dos direitos das mulheres tanto na esfera do mercado de trabalho quanto na esfera escolar. O PNDH, desse modo, contribuiu tanto para a inclusão de ações de defesa dos direitos das mulheres no plano de governo, como para a percepção dos direitos femininos como parte fundamental dos direitos humanos (PINHEIRO; NETO, 1997).

A fim de implementar o PNDH, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o decreto nº 2.193 que criava a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em abril de 1997. Essa Secretaria ficou sob o comando do Ministério da Justiça, assim como o CNDM que continuava atuando sem orçamento próprio. O PNDH foi essencial, pois “[...] o Brasil tornou-se um dos primeiros Países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental” (PIMENTA, 2010, pg. 132-133). Ele foi ainda um importante instrumento que, em um momento de esvaziamento do CNDM, recolocou na agenda governamental questões de interesse das mulheres, como o combate à violência contra a mulher, principalmente com a elaboração do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual. Esse programa tinha como objetivos:

- a) Incentivar a criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual;
- b) Apoiar as políticas dos Governos estaduais e municipais para prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres;
- c) Incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher; e
- d) Reformar as normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres, em particular, apoio ao projeto do Governo que trata o estupro como crime contra a pessoa e não mais como crime contra os costumes (PIMENTA, 2010).

Seu propósito principal era trabalhar o enfrentamento à violência doméstica e sexual de maneira interseccional com diferentes ministérios como o da Justiça, da Saúde, da Educação etc. Solange Mendes, que era a presidenta do CNDM na época, afirmou que, como Conselho não tinha recursos financeiros, ela recorreu a estratégia de tentar articular Secretarias e Ministérios que possuíam recursos orçamentários, com vista a sensibilizar os ministros e secretários sobre os direitos das mulheres (PIMENTA, 2010). Com o apoio dos diferentes Ministérios foram colocadas em prática importantes ações de combate à violência contra a mulher. O Ministério da Justiça implementou o Disque-Denúncia, o Ministério da Educação, a TV Escola e, a Secretaria dos Direitos Humanos lançaram, em 1998, a Campanha “Sem as Mulheres os Direitos não são Humanos” que visava a prevenção da violência intrafamiliar. O CNDM conseguiu também que fosse incluído no Orçamento da União o valor de US\$ 10.500.00,00 para a construção e manutenção de 15 casas-abrigo destinadas às mulheres que sofreram violência doméstica e sexual.

Na década de 1990, apesar do CNDM estar esvaziado, o enfrentamento à violência contra a mulher foi realizado por meio dessa frágil articulação, estimulada pelo Conselho, com diferentes Ministérios e Secretarias. Isso mudou com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, como será visto no próximo tópico.

#### **4.4 A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)**

A criação da Secretaria de Direitos Humanos pelo governo, em 2002, foi um importante marco na inserção dos direitos humanos na agenda do governo federal. Os direitos das mulheres também eram contemplados, ainda que de modo secundário. Solange Bentes, presidenta da CNDM, avaliava que a questão dos direitos das mulheres só seria de fato incluída na agenda governamental quando fosse criada uma Secretaria ou Ministério que tratasse do tema. Com esse fim, Solange Bentes se reuniu com o Presidente Fernando Henrique Cardoso para propor a criação de um Ministério voltado para a defesa das causas femininas. É importante salientar que Solange havia sido nomeada presidenta do CNDM pelo Presidente e que, além disso, possuía vínculos com ministros, secretários, como o Ministro da Justiça, e relações pessoais estreitas com a Primeira-Dama, Ruth Cardoso, que já havia

participado do CNDM na sua primeira formação (PIMENTA, 2010). Ela conseguiu que o Presidente assumisse o compromisso de criar uma Secretaria dos Direitos das Mulheres, o que veio a ser feito no último ano do seu governo, em 2002, através da Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002<sup>19</sup>. A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), assim como o CNDM, ficou subordinada à pasta do Ministério da Justiça e foi criada sem orçamento próprio e Solange foi nomeada para dirigi-la. Para ela, a criação da Secretaria representou um importante avanço para a causa das mulheres dentro do governo.

“(...) a gente precisava de um órgão que tivesse poder político para negociar essa transversalidade, e que o Conselho não tinha esse poder político. Por quê? Porque ele não se sentava na mesa dos outros Ministros. Ele não participava de reunião ministerial, então ele não tinha essa possibilidade, nem essa força política de fazer essa negociação. E eu senti muito a diferença de quando eu fui só presidente do Conselho, de quando eu passei a ser Ministra. Era da água pro vinho a diferença de capacidade de negociação, porque você, como Ministra, você participa das reuniões ministeriais, você participa dos eventos como Ministra, junto com os outros Ministros. Então, são todos momentos que facilitam a sua articulação para que as políticas sejam transversalizadas nos Ministérios. Então, eu posso lhe dizer que foi a diferença da água para o vinho.” (ENTREVISTA SOLANGE BENTES apud PIMENTA, 2010, pg. 153).

A SEDIM foi criada com o objetivo de “viabilizar políticas públicas visando a equidade de gênero e o direito às diferenças, para melhoria da qualidade de vida das mulheres” (PIMENTA, 2010, pg. 149). Como foi criada sem recurso orçamentário próprio, a capacidade efetiva de ação da Secretaria era limitada. Ainda assim, Solange se empenhou na elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Mulher, procurou apoiar e fortalecer as redes municipais e regionais de defesa dos direitos das mulheres. Com o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 2002, a Secretaria, depois de oito meses de funcionamento, também foi extinta.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres, criada em (SPM) em janeiro de 2003, foi uma das primeiras ações de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que demonstrou a importância do tema para o novo governo. Sua criação, assim como a de outras Secretarias, expressava a sensibilidade do governo com pautas identitárias, outrora relegadas à segundo plano. Segundo Papa (2012).

---

<sup>19</sup> Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2002/37.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%2037%2C%20DE%208%20DE%20MAIO%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de,Art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2002/37.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%2037%2C%20DE%208%20DE%20MAIO%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de,Art), acesso em 23/12/2019.

A própria criação da SPM e das outras duas secretarias especiais (Igualdade Racial e Direitos Humanos) em 2003, somando-se a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, são consideradas a concretização de uma nova diretriz de governo que passou a favorecer a transversalidade para tratar temas ligados ao reconhecimento de pautas identitárias voltadas a desigualdades estruturais da sociedade brasileira até então não encaradas pelo Estado e por suas estruturas “departamentalizadas” (PAPA, 2012, pg. 43).

A SPM institucionalizou a questão dos direitos das mulheres na estrutura governamental. Foi criada como uma Secretaria independente que respondia diretamente ao Presidente da República, com recursos orçamentários próprios.

Uma outra característica do novo governo foi a ênfase na participação social para a construção de políticas públicas. Em exemplo disso, foi a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, que contou com ampla participação da sociedade civil. Um dos resultados da Conferência foi a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que definiu como uma das suas principais diretrizes o enfrentamento à violência contra a mulher e, dentro desse tópico, o enfrentamento à violência doméstica (BRASIL, 2011). A realização da Conferência e a elaboração do Plano coincidiu com a tramitação da Lei Maria da Penha, durante a qual a SPM teve papel relevante, ainda que não central, o que será mostrado no capítulo 7.

A tramitação da lei Maria da Penha fez com que o tema da violência doméstica contra a mulher se tornasse central na agenda do governo federal, as atividades da SPM se direcionaram, em grande parte, para essa questão (PAPA, 2012). A SPM criou em sua estrutura a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em 2004, e elaborou o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, em 2007, e a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a Mulher, em 2011. A Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tinha por objetivo assessorar e promover as ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a Mulher e dar subsídio para as ações estaduais de prevenção à violência prevista no Pacto. A Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a Mulher estabeleceu “os conceitos, princípios e diretrizes para ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres no Brasil, prevendo assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência a partir de políticas e programas do governo federal” (PAPA, 2012, pg. 109). O Pacto era um acordo entre os governos estaduais e o governo federal para a elaboração de ações de prevenção e

proteção à vítima de violência doméstica nos âmbitos municipais e estaduais (BRASIL, 2010).

Tanto a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a Mulher, quanto o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher visavam ampliar a rede de proteção e atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, investindo na capacitação de atores que atuavam em serviços de proteção à vítima, como delegacias especializadas, postos de saúde e os serviços de justiça. Além disso, a SPM investia na criação de serviços como os Centros de Referência para Mulheres em situação de violência com atendimento jurídico e psicológico e Casas-abrigo, além de criar as diretrizes para o atendimento às mulheres em todos os serviços da rede. O trabalho da SPM também tinha por objetivo fortalecer a rede de atendimento em si, promovendo o atendimento interligado dos serviços de atendimento à mulher (BRASIL, 2011).

A SPM conseguiu inserir o enfrentamento à violência doméstica na agenda do governo federal e de governos estaduais. O enfrentamento à violência doméstica foi incluído na chamada Agenda Social, plano de ações na área social que ganharam prioridade no plano de governo, em nível federal, que fez parte do Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011 (IPEA, 2009). O período de consolidação da SPM pode ser considerado como o dos anos áureos do enfrentamento à violência pelo Poder Executivo em nível federal (PAPA, 2012), entretanto, o enfrentamento à violência doméstica só passou a pertencer ao rol de prioridades do governo quando houve uma mudança no ordenamento jurídico com a aprovação da lei Maria da Penha que estabeleceu as diretrizes para o enfrentamento à violência doméstica.

Neste capítulo observamos que o enfrentamento à violência contra a mulher, e mais especificamente à violência doméstica, foi um tópico que recebeu atenção governamental em âmbito estadual ainda na década de 1980, quando surgiram as DEAM e as Casas-abrigo. Os primeiros anos do CNDM também contribuíram para o fortalecimento de políticas de proteção à mulher, mas a principal atuação do CNDM ocorreu no momento da Constituinte, sendo o CNDM enfraquecido e desarticulado logo após esse momento. Vimos então o tema da violência contra a mulher entrar na agenda do governo federal, sem adquirir, porém, papel central durante a década de 1990. A Lei Maria da Penha mudou esse panorama.

A trajetória do tema da violência doméstica no âmbito do Poder Executivo, estadual e federal, aqui apresentada, teve como objetivo esclarecer que o enfrentamento à violência

doméstica contra a mulher não teve início no Poder Legislativo. Entretanto, a aprovação de leis sobre a questão, o que culminou com a aprovação da Lei Maria da Penha, foi fundamental para a consolidação desse tema como um problema de política pública.

## 5 PROCEDIMENTOS METODÓLOGICOS

A pesquisa que embasou esta tese teve como objetivo compreender como o tema do enfrentamento à violência contra a mulher foi apresentado e discutido no Poder Legislativo Federal desde que a temática apareceu na agenda, ainda nos anos 1980. Como demonstrado nos capítulos anteriores, o enfrentamento à violência contra a mulher esteve algumas vezes na agenda do governo federal e se consolidou como uma questão de governo ainda no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entretanto, era sabido pelo próprio movimento feminista que era necessário que as conquistas feministas não fossem somente políticas de governo, mas sim políticas de Estado, certificadas pelo sistema jurídico, por isso a luta tão árdua por uma legislação que garantisse os direitos das mulheres à uma vida sem violência (SANTOS, 2008).

Compreendendo a importância do ordenamento jurídico na consolidação de novos direitos ou de direitos de um grupo social antes invisibilizados, como mostramos no capítulo 3, optamos nesta tese por analisar a apresentação na Câmara dos Deputados de projetos de leis que visavam a proteção da mulher vítima de violência, a prevenção do crime ou a punição do agressor. Conforme Santos (2010), o Estado é um campo de lutas discursivas e de poder, onde são legitimados e reconstruídos interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais. Nesse sentido, para a construção de uma determinada política pública os atores disputam o *poder de interpretação* nesse campo de luta discursiva. O Poder Legislativo, dentre os Poderes de Estado, é o campo no qual melhor se visualiza as disputas por direitos. Assim que perguntamos na pesquisa: *Como se deu a disputa pelo enfrentamento à violência contra a mulher no Legislativo brasileiro?* Essa pergunta, necessariamente, se desdobra em outras três: *Quem foram os atores na disputa? Quais as ideias? Que estratégias os atores mobilizaram?*

A tese aqui apresentada possui os seguintes objetivos:

### ***Geral***

Compreender a trajetória do tema da violência contra a mulher na Câmara dos Deputados a fim de identificar as disputas em torno dessa temática, observando os diferentes atores, ideias e estratégias utilizadas na tentativa de incidir na formulação de um sistema de proteção a mulher vítima de violência doméstica.

### *Específicos*

- Identificar os projetos de leis que abordavam a temática da violência doméstica contra a mulher;
- Identificar os principais atores que apresentaram projetos de leis sobre esse tema;
- Identificar os atores centrais na disputa pela lei Maria da Penha;
- Identificar as ideias que disputavam a interpretação do problema, bem como os atores que as produziram;
- Verificar a importância das agências internacionais na produção tanto de oportunidades políticas quanto de enquadramentos interpretativos utilizados pelos movimentos na formulação de imagens de políticas;
- Identificar as estratégias utilizadas pelas ativistas do movimento feminista para consolidar as suas ideias como a dominante no campo;
- Identificar e analisar os projetos de leis posteriores à lei Maria da Penha a fim de compreender quais eram os atores e as ideias presentes nas tentativas de reformulação da legislação.

### **Hipótese**

O tema da violência doméstica contra a mulher foi disputado centralmente por atores do movimento feminista (ONG's feministas) e atores ligados ao poder judiciário e essa disputa se deu anteriormente, durante a tramitação da lei Maria da Penha e posteriormente a aprovação dessa lei. Atores do movimento feminista que já transitavam nas arenas estatais e possuíam reconhecimento como especialistas na temática conseguiriam se colocar no campo como desafiadores. Esse reconhecimento como especialistas dentro do campo político também foi fundamental para a criação de uma coalizão de defesa constituída, principalmente, pela banca feminina do Congresso e, após a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003, por atores dessa Secretaria. Por outro lado, esse reconhecimento foi fundamental para a formação de uma Coalizão na esfera societal, como na criação do Consórcio de ONG's Feministas.

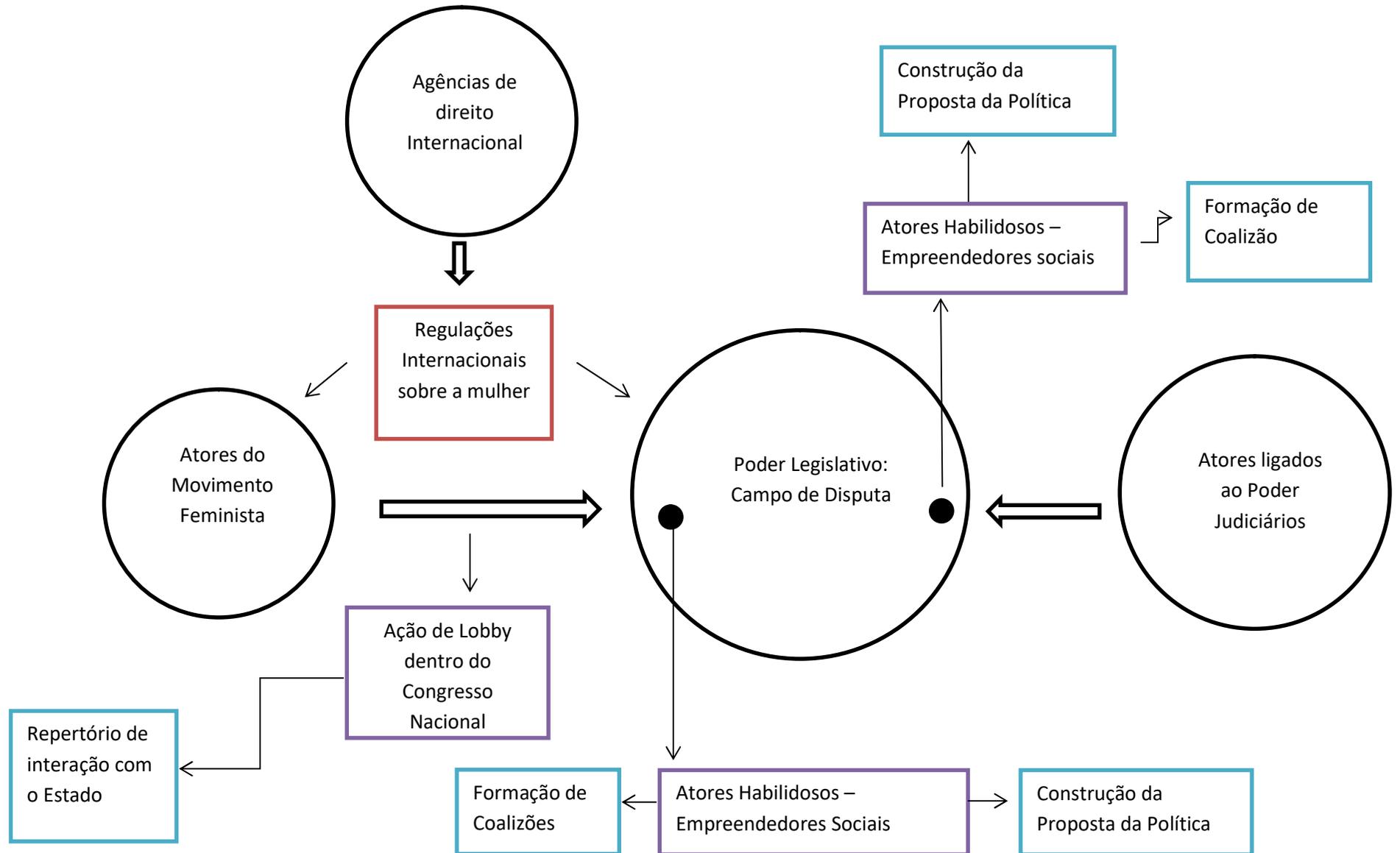
Em outra esfera, na arena internacional, as regulações produzidas pela ONU e pela OEA produziram, por um lado, novos enquadramentos interpretativos sobre os direitos das mulheres, impactando o movimento feminista e dando embasamento jurídico às suas reivindicações. Por outro lado, essas regulações produziram o que os teóricos da Teoria dos

Campos chamaram de ‘choques exógenos’ no campo do direito, produzindo ondulações no campo do direito nacional e pressionando o país a produzir legislações específicas sobre as mulheres.

As atoras do movimento feminista, utilizando o seu conhecimento jurídico, mobilizaram as regulações internacionais na produção de uma proposta de política pública favorável às suas reivindicações e, após a formação de uma coalizão de defesa juntamente com a Bancada Feminina e com a SPM, atuaram utilizando, principalmente, de lobby (repertório de interação com o Estado) na formatação da política pública.

A hipótese de pesquisa é representada pela figura abaixo.

**Figura II - MODELO ANALÍTICO**



## Métodos e técnicas

A pesquisa analisou a trajetória de um tema no Legislativo brasileiro. A análise teve como objetivo compreender como o tema da violência doméstica surgiu na agenda da Câmara dos Deputados e como foi desenvolvido até chegar à proposição do projeto de lei que resultou na lei Maria da Penha e, após, às discussões que visavam modificar a referida lei. Com isso em mente optamos por um método de pesquisa que nos permitisse compreender esse fenômeno, o Process Tracing, que busca identificar ‘as causas’ de um determinado ‘efeito’. Através de uma inferência causal, rastreia os passos entre o fenômeno que se deseja explicar e as possíveis causas para esse fenômeno. Assim, é definido como “exame de peças sistêmicas de evidências – frequentemente entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos – com o objetivo de refinar inferências causais” (COLLIER, 2010, pg. 04).

Como o objetivo era compreender a trajetória do tema no Poder Legislativo, optamos por analisar todos os projetos de leis que tratavam do tema de violência doméstica contra a mulher apresentados na Câmara dos Deputados, desde 1989<sup>20</sup> até 2019. Como era um estudo longitudinal que compreendia 30 anos de proposição no Congresso Nacional, dividimos a análise em três momentos distintos: as proposições anteriores à lei Maria da Penha, a proposição da lei Maria da Penha em si e as proposições posteriores à lei Maria da Penha. A análise de cada um desses três momentos teve objetivos específicos. Quanto ao primeiro momento, o objetivo era compreender como se deu a entrada do tema no Legislativo. A análise da tramitação da lei Maria da Penha visava observar as disputas em torno dessa política, bem como as estratégias mobilizadas por ambos os lados na disputa. A análise dos projetos de lei posteriores visava compreender os direcionamentos tomados após o sancionamento da lei Maria da Penha, tanto na constituição de novos direitos e na construção de um sistema mais amplo de proteção à vítima, quanto no questionamento das diretrizes presentes na política.

Com o objetivo de analisar os diferentes aspectos que buscamos observar nesta pesquisa, desenvolvemos as seguintes dimensões de análise:

---

<sup>20</sup> Ano do primeiro PL apresentado.

### Quadro I – Dimensões de Análise

|            |   |
|------------|---|
| Atores     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Quem são os atores;</li> <li>2 Quais vínculos possuem;</li> <li>3 Que interesses representam;</li> </ol>   |
| Ideias     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Quais argumentos são mobilizados;</li> <li>2 Como são enquadrados os termos: mulher, direito, justiça e gênero;</li> </ol>   |
| Estratégia | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Como os atores agem a fim de promover a sua ideia de política pública;</li> <li>2 Como os atores agem a fim de desmerecer a ideia do oponente;</li> <li>3 Como os atores agem na formação de uma coalizão de defesa para a sua ideia;</li> <li>4 Como os atores mobilizam o seu conhecimento técnico para a promoção de sua ideia de política pública;</li> <li>5 Quais os recursos mobilizados pelos atores.</li> </ol> |

Fonte: Produção Própria

### *Coleta de Dados*

Para fazer o rastreamento do processo analisado utilizamos como técnica de coleta de dados: revisão bibliográfica; pesquisa documental e entrevistas.

A revisão bibliográfica buscou, a partir da produção militante e acadêmica, obter um panorama geral do processo, utilizado para a reconstrução, passo a passo, da trajetória da temática tanto na Câmara dos Deputados como no Poder Executivo. Já a pesquisa documental, consistiu na principal fonte de dados dessa tese. Foram analisados todos os projetos de leis apresentados sobre a violência contra a mulher na Câmara dos Deputados até dezembro de 2019. A pesquisa foi realizada através do mecanismo de busca do portal da Câmara dos Deputados<sup>21</sup>. A palavra-chave utilizada para a busca dos projetos de lei foi: *violência contra a mulher*. Foram identificados 1056 projetos de leis, dentre esses projetos 396 efetivamente abordavam a temática da violência doméstica contra a mulher e se tornaram o corpus da pesquisa.

As informações colidas dos projetos de lei que compuseram o banco de dados foram:

<sup>21</sup> Disponível em <https://www.camara.leg.br/>, acesso em 17/03/2021.

- Número do PL;
- Ano;
- Autor da Proposição;
- Partido do Autor da Proposição;
- Status da Proposição (arquivada, tramitando ou aprovada);
- Tramitação;
- Proposição;
- Justificativa.

Quanto às entrevistas, esse método foi utilizado de maneira complementar a fim de elucidar aspectos não observados na análise documental. As entrevistas tiveram o objetivo de complementar os dados sobre a formulação do anteprojeto que deu origem à lei Maria da Penha. Como apresentaremos no capítulo 7, o primeiro anteprojeto de lei foi escrito por um Consórcio de ONG's feminista que, além de produzir o primeiro documento, também participaram do processo de discussão dele tanto quando este foi discutido na esfera do Poder Executivo quanto no Legislativo e contribuíram fortemente para a sua aprovação. Foram realizadas entrevistas com quatro ativistas que fizeram parte do Consórcio, cujos nomes e entidades a que pertenciam são apresentados no quadro abaixo. As entrevistas foram semiestruturadas, orientadas por roteiro, gravadas e transcritas. As entrevistadas assinaram termos de consentimento informado, no qual garantia-se sua utilização unicamente para finalidades acadêmicas.

**Quadro II - Relação de entrevistadas**

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| Jaqueline Pintanguy       | CEPIA  |
| Carmem Campos             | Themis |
| Iaris Cortes              | CFEMEA |
| Myllena Calasans de Matos | CLADEM |

Fonte: Elaborado pela autora

Como método de análise de dados foi utilizada Análise de Conteúdo, compreendida como “[...] a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (CAREGNATO e MUTTI, 2006: 682). A análise foi direcionada pelas dimensões já expostas no texto. Como apontam Quivy e Campenhout (2005), o método permite a análise de documentos não quantificáveis, sendo utilizada para materiais como documentos oficiais, reportagens jornalísticas, discursos políticos, relatórios de análises, entrevistas etc. Segundo esses autores, a análise de conteúdo permitiria a análise sistematizada e aprofundada desses materiais, cumprindo com êxito as exigências de rigor metodológicos. Os autores ainda salientam que esse método de análise de dados é especialmente recomendado para a análise de ideologias, sistemas de valores, representações e aspirações, bem como da sua transformação; o exame da lógica de funcionamento de organizações, através de documentos produzidos pelas mesmas; a análise de estratégias, do que está em jogo em um conflito, dos componentes de uma situação problemática, das interpretações de um acontecimento; entre outras coisas (QUIVY e CAMPENHOUT, 2005: 230). Por isso, consideramos o método o mais adequado para a pesquisa que realizamos, tendo em vista os objetivos da tese.

## 6 AS PROPOSTAS DE LEIS ANTERIORES À LEI MARIA DA PENHA

Vinte anos antes da aprovação da Lei Maria da Penha, ainda na década de 1980, a temática do enfrentamento à violência contra a mulher fazia a sua primeira aparição na agenda do Poder Legislativo, mesmo que de maneira sutil. O PL nº 8.222/1986<sup>22</sup> do deputado Siqueira Campos (PDC/GO) visava agravar a pena de homicídio simples e qualificado quando o crime fosse cometido contra mulheres, idosos e menores de 18 anos. Apesar do PL não possuir um foco específico na mulher, ele propunha uma interpretação da lei que alocava as mulheres, assim como os idosos, crianças e adolescentes, em um grupo de indivíduos mais suscetíveis a sofrer determinados tipos de violências. Grupo esse que necessitaria de uma maior atenção e proteção do Estado.

Após esse PL, outros projetos de leis que tratavam especificamente sobre as mulheres e o enfrentamento à violência a qual elas estavam expostas foram surgindo e se tornando cada vez mais frequentes. PLs que tinham como intuito promover a criação de delegacias especiais de atendimento à mulher (PL nº 3667/1989)<sup>23</sup>, vedar a discriminação feminina (PL nº 2185/1991)<sup>24</sup>, criar serviços destinados à vítima no âmbito da saúde (PL nº 4493/2001)<sup>25</sup>, da segurança pública (PL nº 5540/2001)<sup>26</sup> e da assistência social (PL nº 7012/2002)<sup>27</sup> são exemplos do reconhecimento que o tema da violência contra as mulheres foi granjeando dentro da esfera legislativa.

Nos projetos de lei apresentados entre 1989 e 2003 eram debatidos centralmente dois temas: a criação de serviços de amparo às vítimas e a criação de uma legislação de caráter

---

<sup>22</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11SET1986.pdf#page=17>, acesso em 14/05/2020.

<sup>23</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=33>, acesso em 14/05/2020.

<sup>24</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21FEV1992.pdf#page=49>, acesso em 14/05/2020.

<sup>25</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=4493&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>, acesso em 18/05/2020.

<sup>26</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5540&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>, acesso em 18/05/2020.

<sup>27</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=57088&filename=PL+7012/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=57088&filename=PL+7012/2002), acesso em 18/05/2020.

punitivo para a violência contra a mulher. São esses projetos de lei que abordaremos nos subcapítulos que se seguem.

### 6.1 Os serviços de amparo à vítima de violência doméstica contra a mulher

Entre os anos de 1989 e 2003 foram apresentados oito projetos de leis que buscavam criar serviços de amparo às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Para fins de melhor visualização dos dados, optamos por apresentar os dados separadamente de acordo com o serviço que o PL tratava. No campo da segurança foram propostos nesse período três projetos de lei, conforme exposto abaixo:

**Quadro III – Projetos na área da Segurança Pública (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i> | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>  | <i>Destino do PL</i> |
|-----------|------------|---------------------------|----------------|--|----------------------|
| 3667      | 1989       | Benedita da Silva         | PT             | Criação de Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM)                         | Arquivado            |
| 5540      | 2001       | Lamartine Posella         | PMDB           | Propõe a criação de serviços de atendimento à mulher nas Delegacias Circunscripcionais | Arquivado            |
| 1399      | 2003       | Renato Cozzolino          | PSC            | Propõe a criação do Estatuto da Mulher   | Arquivado            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Como exposto no quadro acima, o primeiro PL que tinha como objetivo a criação de serviços específicos às mulheres vítimas de violência foi o projeto nº 3667/1989 da deputada Benedita da Silva (PT/SP), que propunha a criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM), em todo o território nacional. Como já vimos no capítulo 4, as DEAM foram as primeiras políticas de enfrentamento à violência contra a mulher e, na época eram vistas como uma política bastante efetiva. Como justificativa a deputada argumentava que a violência contra a mulher era fruto da disseminação de valores machistas introjetados desde o processo de socialização e para combater essa violência, resultado de uma desigualdade

histórica entre homens e mulheres, era necessária a criação de políticas específicas capazes de promover uma atenção à mulher.

[...] Há mecanismos subjacentes do fenômeno da violência contra a mulher que estão ligados aos valores do seu processo de socialização. [...]. Nela, a culpa introjetada. Nele, a agressividade legitimada num pressuposto de superioridade. [...] É necessário denunciar essa violência ancestral, histórica, privatizada, dilacerada pelo preconceito e discriminação. [...] Entre as reivindicações das mulheres está a criação das Delegacias Especiais da Mulher, como um espaço onde possa ser assistida em seus direitos por pessoas em condição de prover à mulher a proteção legal para que possam exercer plenamente sua cidadania. (CAMÁRA DOS DEPUTADOS, 1989, pg. 01)

O PL foi arquivado, mas apesar de não ir adiante, ele demonstra que ainda antes do início da década de 1990 já se levantavam vozes fazendo a discussão sobre as desigualdades entre homens e mulheres e sobre como a violência doméstica era resultado da dessimetria de poder entre os dois sexos.

Mais de uma década depois, a deputada Lamartine (PMDB/SP) retomou o tema do enfrentamento à violência doméstica nas delegacias. O PL da deputada propunha a criação de serviços de atendimento à mulher nas Delegacias Circunscricionais em cidades que não possuíssem DEAM. Esses serviços teriam como atribuições (I) a realização de programas de prevenção à violência, (II) o acompanhamento da vítima a fim de garantir a integridade física e psicológica e o convívio familiar; (III) o encaminhamento da vítima aos serviços de saúde, caso fosse necessário. A proposta não somente previa o atendimento à mulher nessas delegacias, mas que as delegacias atuassem como Centros de Referência de atendimento às vítimas em cidades em que não possuíssem esses serviços.

Na mesma linha do PL apresentado por Lamartine, foi apresentado também o PL nº 1399/2003 do deputado Renato Cozzolino (PSC/RJ) que propunha a criação de um Estatuto da Mulher. Esse PL instituía em todas as DEAMs a criação de um grupo multiprofissional que prestassem assistência física, psicológica, médica, odontológica, jurídica e social às mulheres vítimas de violência. Entretanto, o PL centrava a sua atenção em um grupo bem específico de mulheres: mulheres chefes de família, mãe solteira, cabeça-de-casal, soro positivo, portadoras de necessidades especiais, ex-presidiárias e aquelas que comprovassem incapacidade de manter seu sustento. O projeto do deputado, apesar de ser interessante, foi arquivado.

Já na área da Saúde foram apresentados nesse período cinco PL, como apresentado abaixo:

**Quadro IV – Projetos na área da Saúde (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i> | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>  | <i>Destino do PL</i> |
|-----------|------------|---------------------------|----------------|--|----------------------|
| 4493      | 2001       | Socorro Gomes             | PCdoB          | Torna obrigatória a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher atendidos nos Serviços de Urgência e Emergência | Aprovado             |
| 5541      | 2001       | Lamartile Posella         | PMDB           | Assegura o atendimento à mulher vítima de violência em serviços de saúde públicos e privados                                       | Arquivado            |
| 2158      | 2003       | Coronel Alves             | PL             | Autoriza a realização de cirurgia plástica pelo SUS para mulheres vítimas de violência   | Arquivado            |
| 205       | 2003       | Enio Baci                 | PDT            | Determina o custeio pelo SUS de tratamento psicológico para mulheres e crianças vítimas de violência                               | Arquivado            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Na área em 2001, tivemos a proposição do projeto nº 4493/2001 da deputada Socorro Gomes (PCdoB/PA) que estabelecia a notificação compulsória nos casos de violência contra a mulher atendida em Serviços de Urgência e Emergência. Esse projeto teve uma importância muito grande, pois ampliou o debate sobre a violência contra a mulher para além da esfera da justiça, inserindo os serviços de saúde como importante instrumento de identificação das vítimas. Além disso, o PL propunha a criação de uma Comissão de Monitoramento da Violência contra a Mulher no Ministério da Saúde e nas Secretarias Estaduais de Saúde. O intuito era que o banco de dados formado a partir das notificações pudesse servir de subsídio para a elaboração de políticas tanto no âmbito nacional como estadual que dessem resposta ao problema da violência contra a mulher.

O PL também inovava quando trazia no seu artigo 2º as tipificações de violência das quais tratava a lei: a violência física, sexual e doméstica; bem como as suas definições:

Para efeitos desta Lei, considera-se: I- Violência física como agressão física sofrida fora do âmbito doméstico; II- Violência sexual como estupro ou abuso sexual, em âmbito doméstico ou público; III- Violência doméstica como agressão praticada por um familiar contra o outro, ou por pessoas que habitam o mesmo teto ainda que não exista relação de parentesco. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, pg. 01)

A tipificação proposta pelo PL diferenciava a violência física, sofrida fora do ambiente doméstico, e a violência doméstica, praticada por membros da unidade familiar ou habitantes do mesmo espaço doméstico. Essa separação foi importante por constatar que havia uma forma específica de violência que acometia a mulher e que acontecia dentro do espaço doméstico e/ou era praticada por pessoas com vínculos com a vítima. Além disso, essa diferenciação entre a violência praticada fora do espaço doméstico e violência praticada dentro desse espaço proporcionava uma riqueza de dados que poderia permitir a elaboração de políticas cada vez mais específicas. Esse PL foi aprovado e se tornou a Lei Ordinária nº 10778/2003.

O PL da deputada Socorro Gomes, teve o importante papel de ampliar a discussão sobre a violência contra a mulher para além do campo da justiça, incluindo a saúde como área prioritária para o seu enfrentamento. Essa visão transectorial do problema influenciou a criação de outros PLs que também buscavam agir na mesma direção. Exemplo disso foram os PL nº 5541/2001<sup>28</sup> da deputada Lamartile Posella (PMDB/SP), o PL nº 2158/2003<sup>29</sup> do deputado Coronel Alves (PL/AP) e o PL nº 205/2003<sup>30</sup> do deputado Enio Baci (PDT/RS). O projeto da deputada Lamartile visava assegurar o atendimento à mulher vítima de violência nos serviços de saúde públicos e privados. O projeto do deputado Coronel Alves previa a realização de cirurgia plástica pelo SUS para correção de lesões em mulheres vítimas de violência. Já o PL nº 205/2003 determinava que o SUS custeasse o tratamento psicológico de mulheres e crianças vítimas de violência. Os três PLs foram arquivados, mas, como veremos no capítulo oito, esses temas não foram esquecidos pelos deputados e retornaram à pauta anos depois e foram aprovados.

---

<sup>28</sup>Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5541&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>, acesso em 22/05/2020.

<sup>29</sup>Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?jsessionid=095FFA7081B30B28E1BBD1ED8E63A297.proposicoesWebExterno1?codteor=168602&filenome=PL+2158/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=095FFA7081B30B28E1BBD1ED8E63A297.proposicoesWebExterno1?codteor=168602&filenome=PL+2158/2003), acesso em 23/05/2020.

<sup>30</sup>Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=114887&filename=PL+205/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=114887&filename=PL+205/2003), acesso em 23/05/2020.

Para além da área da saúde, outro projeto de lei buscava ampliar os serviços na área de assistência social, esse foi o intuito do PL nº 7012/2002<sup>31</sup> do deputado Orlando Fabtazzini (PT/SP).

**Quadro V – Projetos na área de Assistência Social (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autor do PL</i> | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>   | <i>Destino do PL</i>     |
|-----------|------------|--------------------|----------------|---|--------------------------|
| 7012      | 2002       | Orlando Fabtazzini | PT             | Dispõe sobre medidas de assistência e atendimento às vítimas de violência | Apensado ao PL 3503/2004 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

O PL nº 7012/2002 dispunha sobre medidas de assistência e atendimento psicológico, médico, jurídico, pedagógico e assistencial às vítimas de violência. Apesar do PL não ter um foco específico na violência contra a mulher, tinha o público feminino como um dos grupos a que se dirigia, assim como crianças e idosos. O projeto previa um amplo leque de medidas que deveriam ser adotadas no atendimento à vítima, são elas:

- Orientação à vítima e seus familiares de como proceder para proteger e promover os direitos da cidadania;
- Atendimento e orientação psicológica, médica, social e jurídica através e centros de atendimento às vítimas de violência ou outros órgãos conveniados para este fim;
- Concessão de benefícios sociais e financeiros previstos em programas de assistência social;
- Acompanhamento das medidas policiais e judiciais destinadas à investigação e julgamento dos crimes;
- Concessão de abrigos e asilo temporário às vítimas de violência que necessitem provisoriamente mudar de residência em razão de ameaça ou risco de vida;

<sup>31</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=57088&filename=PL+7012/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=57088&filename=PL+7012/2002), acesso em 25/05/2020.

- Proteção à integridade e segurança das vítimas e das testemunhas de violência ou de atos criminosos;
- Sistematização de dados e estatísticas relativos aos casos de vítimas de violência;
- Garantia de acesso ao sistema educacional formal à vítima e seus familiares;
- Desenvolvimento de programas pedagógicos relacionados ao trabalho de readaptação social e profissional das vítimas;
- Realização de campanhas para conscientizar a população da importância em contribuir e auxiliar a vítima de violência;
- Acesso aos estabelecimentos e serviços disponíveis na rede pública de saúde;
- Capacitação de agentes públicos de saúde e de segurança pública para o atendimento e assistência às pessoas vítimas da violência.

O PL ainda previa a criação de um serviço de informações por telefone para as vítimas e a possibilidade de pagamento de um auxílio financeiro para custeio de tratamento quando houvesse sequelas físicas e/ou psicológicas resultantes da violência. Diferente dos demais PL, esse projeto foi apensado ao PL nº 3503/2004<sup>32</sup> e ainda está em tramitação no Congresso.

É importante salientar que dos oito projetos apresentados somente um foi aprovado: o PL nº 4493/2001 da deputada Socorro Gomes. É possível perceber, entretanto, que os oito projetos apresentados possuem pelo menos duas características em comum. A primeira é *a inserção da problemática da violência contra a mulher dentro de uma perspectiva de desigualdade de gênero*. Em praticamente todos os PLs analisados é perceptível um compartilhamento de uma ideia central: a violência contra a mulher acontece no âmbito doméstico e é resultado de uma dessimetria das relações de poder entre o sexo masculino e o feminino. Apesar de nenhum dos PLs utilizar o termo ‘violência de gênero’ a ideia por detrás do conceito já se fazia presente nas propostas elencadas. E a segunda é *a percepção de que a violência contra a mulher precisa ser trabalhada de maneira transversal*. A necessidade de se compreender a violência doméstica como um problema complexo que demandaria o trabalho

---

<sup>32</sup>Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=216684&filename=PL+3503/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=216684&filename=PL+3503/2004), acesso em 25/05/2020.

articulado de diferentes áreas de políticas públicas como saúde, segurança, assistência social, etc., já havia sido anunciada por organizações feministas ainda na década de 1980 (SANTOS, 2008) e se fez presente em vários dos PLs apresentados.

Os PLs até aqui elencados tinham como objetivo a proposição de serviços de proteção e amparo às vítimas, entretanto, eles não produziam uma mudança na forma como o Poder Judiciário atuaria nos casos de violência contra a mulher, diferentemente dos PLs que serão apresentados a seguir.

## 6.2 A punição para a violência contra a mulher

Quanto à criação de uma legislação específica para a violência contra a mulher o número de PLs apresentados durante o período de 1989 a 2003 foi um pouco mais expressivo do que no tópico anterior totalizando onze projetos. Dos PLs apresentados durante esse período, três tratavam sobre a criação de uma lei específica para a violência doméstica, os outros propunham mudanças redacionais no Código Penal ou em outras leis anteriores para a inclusão de penalizações específicas para os crimes contra membros da família, em especial as mulheres.

**Quadro VI – Projetos que propunham uma lei de enfrentamento à violência contra a mulher (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i> | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>  | <i>Destino do PL</i> |
|-----------|------------|---------------------------|----------------|--|----------------------|
| 3591      | 1993       | Maria Luiza Fontenele     | PSB            | Estabelecia sanções civis nos casos de violência contra a mulher | Arquivado            |
| 4365      | 1998       | Maria Laura               | PT             | Dispunha sobre a violência familiar                              | Arquivado            |
| 905       | 1999       | Freire Júnior             | PMDB           | Dispunha sobre os crimes de violência familiar                   | Arquivado            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

O primeiro projeto que tentava criar uma lei específica para a violência doméstica e intrafamiliar foi o PL nº 3591/1993<sup>33</sup> da deputada Maria Luiza Fontenele (PSB/CE) que tinha o objetivo de enfrentar a violência praticada contra as mulheres e as crianças dentro do âmbito doméstico. O PL começa por explicitar que ambos, homem e mulher, têm iguais direitos e deveres dentro da sociedade conjugal e que o cônjuge que praticasse a violência doméstica (violência física, violência psicológica ou violência moral) perderia automaticamente os direitos referentes à mesma.

Na justificativa do Projeto de Lei a deputada argumentou que, apesar da violência contra a mulher ter ganhado espaço na esfera pública, em grande parte graças às denúncias do movimento feminista, ela ainda se constituía como uma questão central a ser combatida. Além disso, a deputada legitimava a sua argumentação no artigo 5º da Constituição que garante o direito de todos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Citamos abaixo um trecho da justificativa do projeto de lei:

A inovação que propomos, sobremaneira relevante porque expressa reclamo unânime, é fazer da violência doméstica – seja psíquica, física ou moral – causa de perda dos direitos inerentes ao exercício conjunto da sociedade conjugal. [...] Há que se considerar que, tabu durante milênios, só na última década veio à luz a denúncia da violência doméstica. Esse silêncio, mais do que milenar, encontrou na dicotomia público/privado sua sustentação. [...] Felizmente, cresce a voz da mulher maltratada, espancada, estuprada, espoliada. E cresce a voz de estudiosas e estudiosos sobre o tema, como também cresce o trabalho por parte do movimento de mulheres no sentido de seu enfrentamento. [...] Urge, pois, criar sanção, no âmbito civil, que mais efetivamente coíba e penalize a violência perpetrada dentro das quatro paredes do lar, da qual a mulher, é habitualmente, mas não exclusivamente, a vítima.

É possível perceber que, por mais que no corpo do projeto de lei se afirmasse que o PL buscava enfrentar a violência contra mulheres e crianças, na justificativa a deputada deixa claro que o objetivo principal é combater a violência contra a mulher. Afirma ainda que tanto a violência perpetuada contra a mulher, como o silêncio em torno do tema são consequências da dicotomia público/privado que serve para invisibilizar os problemas femininos, relegados à esfera do privado.

Pela ficha de tramitação podemos observar que o projeto da deputada Maria Luiza Fontenele passou pela Comissão de Seguridade Social e Família onde foi apresentado um substitutivo pela relatora, este, porém, não foi encontrado pela pesquisadora. O PL foi

---

<sup>33</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1993.pdf#page=26>, acesso em 27/05/2020.

arquivado em 1995. No mesmo ano a deputada Raquel Capiberibe (PSB/AP) reapresentou o projeto da deputada Maria Luiza Fontenele que recebeu o número 240/1995<sup>34</sup>, este também foi arquivado.

O próximo PL a tratar especificamente sobre o tema da violência doméstica e familiar foi o PL nº 4.365/1998<sup>35</sup> da deputada Maria Laura (PT/DF). O PL, seguindo as definições da Lei nº 9.099/1995, mantinha nos casos de violência doméstica e familiar as propostas conciliadoras previstas na Lei nº 9.099/1995 nos casos de lesão corporal, como o pacto de cessação da violência assinado por ambas as partes, como salientado no art. 2º.

Art. 2º Nos delitos enquadrados na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, além das propostas de conciliação previstas, o juiz ou o conciliador apresentará às partes os benefícios da conduta familiar pacífica, os direitos e deveres de cada ente da família, especialmente sobre a dignidade da pessoa e dever de respeitar o outro e tentará a reconciliação familiar, firmando-se o pacto de cessação da violência, o que será assinado pelas partes e homologado pelo juiz. Art. 3º Recusada a conciliação aplica-se a legislação processual penal em vigor.

Entretanto, o PL propunha que no caso de reincidência da prática de violência o juiz determinaria algumas medidas como a decretação da prisão preventiva ou o afastamento do ofensor do lar, caso necessário; decretação do encaminhamento do agressor a tratamento psicológico ou psiquiátrico; decretação do encaminhamento da vítima e dos seus dependentes a um abrigo e/ou possibilitar o afastamento da vítima do lar em companhia dos filhos sem que se caracterize abandono do lar.

Na justificativa, a deputada reitera que o objetivo do PL é a proteção da família na forma de cada um dos membros como expresso no artigo 226 da Constituição Federal. A autora inicia a justificativa com a frase “A violência desestrutura a família que constitui a célula básica da sociedade, merecendo a máxima proteção legal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998). É possível perceber tanto na proposta quanto na sua justificativa que, apesar de se tratar de uma lei de enfrentamento à violência doméstica, o projeto não possui uma perspectiva de gênero como o seu antecessor, o PL nº 3591/1993<sup>36</sup> da deputada Maria

---

<sup>34</sup>Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25ABR1995.pdf#page=39>, acesso em 28/05/2020.

<sup>35</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1998.pdf#page=31>, acesso em 28/05/2020.

<sup>36</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1993.pdf#page=26>, acesso em 27/05/2020.

Luiza Fontenele e não apresentava mudanças significativas em relação à Lei já utilizada nos casos de violência doméstica contra as mulheres, que era a 9.099/1995.

O próximo projeto de lei sobre violência doméstica proposto foi o PL nº 905/1999<sup>37</sup> do deputado Freire Júnior (PMDB/SP). No primeiro artigo o PL já trazia uma definição das violências que visava enfrentar: violência familiar; violência psicológica e lesão ou dano psicológico. Violência familiar, no âmbito do projeto de lei, era compreendida como: “padrão de conduta associada a uma situação de abuso de poder que se manifesta através do emprego de força física, violência psicológica, violência sexual, intimidação ou perseguição contra membro da própria comunidade familiar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999).

O projeto de lei também dispunha sobre as penalidades de cada crime. Crimes como maus tratos, incluindo violência psicológica, previam penas de dois meses a um ano de reclusão, sendo a pena agravada se o agente perpetrador da violência invadisse a moradia da vítima ou fizesse uso de armas de fogo. Em caso de estupro a pena era de sete a dez anos de reclusão e incesto, de oito a doze anos de reclusão. A proposta do deputado Freire Júnior previa também medidas de proteção à vítima, como a adoção de medidas cautelares de afastamento do agressor da moradia, que poderiam ser determinadas pelo policial que atendesse o caso, e a notificação aos serviços municipais de proteção social e de saúde, a fim de incluir a vítima na rede de assistência social.

Na justificativa o deputado argumentou que a proposição ia ao encontro tanto de regulações do direito internacional (ONU e OEA) quanto da Constituição Federal (art. 226). O deputado também salienta que a proposta na qual baseou o projeto foi elaborada pelas juristas Silvia Pimentel, que posteriormente também participou da elaboração do anteprojeto de lei que fundamentou a Lei Maria da Penha, e Maria Inês Valente Pierro. Além disso, foram utilizados na elaboração do projeto estudos e análises de Organizações Não Governamentais como o Comitê Latino-Americano para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), a Rede Latino Americana e do Caribe contra a Violência Doméstico-Sexual e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). O Projeto de Lei apresenta um claro viés de gênero e inspiração nas regulações internacionais, principalmente a Declaração sobre a

---

<sup>37</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JUN1999.pdf#page=33>, acesso em 29/05/2020.

Eliminação da Violência contra a Mulher da ONU e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher da OEA.

Após ser apresentado pelo deputado Freire Júnior, o Projeto de Lei foi encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde o relator foi o deputado Léo Alcântara. Esse deputado fez várias críticas ao projeto, sendo uma delas à atribuição do poder de afastamento do agressor de casa ao policial, o que, de acordo com a Constituição, somente poderia ser determinado por um juiz. A segunda crítica diz respeito às definições de violência, expostas no artigo 1º, que, segundo o deputado, seriam muito vagas e de difícil comprovação. Argumentando que o projeto tratava sobre uma temática central para a vida dos cidadãos, o deputado vota pela aprovação do projeto, mas na forma de um substituto por ele apresentado. Contudo, o substituto do projeto<sup>38</sup> produzido pelo relator resultou em uma descaracterização do PL original. Na proposta formulada por Freire Júnior em nenhum momento eram citados os mecanismos de conciliação que constam na Lei nº 9.099/1995 que instituiu os JECRIMs. Já o substituto enviado pelo deputado Léo Alcântara, no seu artigo 4º previa o seguinte:

Nos delitos enquadrados na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, além das propostas de conciliação prevista, o juiz ou conciliador apresentará às partes os benefícios da conduta familiar pacífica, os direitos e deveres de cada ente da família, firmando-se o pacto de cessação da violência, que será assinado pelas partes e homologado pelo juiz.

Foi retirada do texto, também, a obrigatoriedade da notificação da violência aos órgãos de saúde pública e de serviço social, com vista a garantir o sigilo do processo criminal. E, ainda, foram retiradas as definições das diferentes formas de violência (familiar, psicológica e lesão ou dano psicológico), sendo substituídas pela seguinte redação:

Expor a perigo a saúde física ou mental de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de alimentação ou cuidados indispensáveis, quer sujeitando-as a trabalho excessivo ou inadequado, quer abusando dos meios de correção ou disciplina, quer praticando vias de fato ou agressão psicológica.

---

<sup>38</sup> Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=40910&filename=SBT+1+CCJC+%3D%3E+PL+905/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=40910&filename=SBT+1+CCJC+%3D%3E+PL+905/1999), acesso em 05/06/2018.

O substituto também excluía qualquer citação que explicitava a proteção à mulher especificamente, tornando um projeto que previa a proteção a todos os membros da unidade familiar indistintamente. Mesmo na forma do substituto apresentado pelo relator o PL foi arquivado. Percebemos, assim, que durante a década de 1990 foram apresentados três projetos que tinham como proposta a produção de uma legislação específica para o enfrentamento à violência doméstica e familiar. No início da década de 2000, entretanto, há uma mudança significativa na forma das proposições apresentadas. Os PLs passaram a propor alterações no Código Penal ou em outras legislações já em vigor, inserindo tipificações penais ou o aumento de pena nos casos de violência contra membros da família ou, especialmente, contra o cônjuge. Como demonstrado no quadro abaixo:

**Quadro VII – Projetos sobre a Modificação do Código Penal (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i> | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>  | <i>Destino do PL</i>     |
|-----------|------------|---------------------------|----------------|--|--------------------------|
| 6760      | 2002       | Nair Xavier Lobo          | PMDB           | Altera o artigo 129 do Código Penal que versa sobre lesão corporal   | Apensado ao PL 2632/2003 |
| 511       | 2003       | Custódio Mattos           | PSDB           | Tipifica como homicídio qualificado e aumenta a pena de lesão corporal nos casos cometido contra membro familiar | Apensado ao PL 2632/2003 |
| 2069      | 2003       | Kátia Abreu               | PFL            | Retira da competência do Juizado Especial Criminal no julgamento os crimes que causam lesão corporal à vítima    | Arquivado                |
| 2115      | 2003       | Luiz Bittencourt          | PMDB           | Inseria no Código Penal o crime de estupro praticado pelo marido ou companheiro                                  | Arquivado                |
| 282       | 2003       | Laura Carneiro            | PFL            | Cria a tipificação ‘Violência Doméstica’   | Apensado ao PL 03/2003   |
| 03        | 2003       | Iara Bernardi             | PT             | Cria a tipificação ‘Violência Doméstica’   | Aprovado                 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

O primeiro projeto foi o PL nº 6760/2002<sup>39</sup> da deputada Nair Xavier Lobo que buscava alterar a redação do art. 129 do Código Penal que versa sobre lesão corporal. O projeto propunha o aumento da pena em um terço quando o crime fosse cometido contra cônjuge ou companheiro. No mesmo direcionamento foi o PL nº 511/2003<sup>40</sup> do deputado Custódio Mattos que aumentava a pena nos casos de lesão corporal e tipificava como homicídio qualificado quando o crime fosse cometido contra membro da unidade familiar.

O segundo projeto apresentado foi o PL nº 282/2003<sup>41</sup> da deputada Laura Carneiro que propunha a criação de uma tipificação ‘Violência Doméstica’. Para tanto a autora definiu violência doméstica como

[...] Submeter cônjuge, companheiro ou pessoa que, ligada pelo parentesco natural, civil ou por afinidade, esteja sob sua autoridade, guarda ou vigilância, a sofrimento físico ou mental por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal. Pena: reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

A fim de deixar claro a gravidade dos atos de violência doméstica e as terríveis consequências que esses atos poderiam gerar, a autora propôs a criação dessa tipificação dentro da Lei nº 9455/1997 que define os Crimes de Tortura. A autora justifica essa escolha salientando que essa violência é constante e compromete tanto o físico quanto o psicológico das vítimas.

Apesar de tantos crimes já existentes em nosso ordenamento, creio haver um vazio no que tange àquelas agressões diárias que vão minando a resistência e, muitas vezes, a sanidade das pessoas que dividem o mesmo teto. Como essas agressões constituem, em sua maioria, verdadeiras torturas físicas ou mesmo psicológicas, penso que o local correto para a tipificação desse crime seria justamente na lei que define os crimes de tortura.

Esse projeto foi apensado a outro PL que tinha o mesmo objetivo, a criação de um tipo penal ‘Violência Doméstica’, o PL nº 03/2003<sup>42</sup> da deputada Iara Bernardi. Entretanto, diferentemente do proposto pela deputada Laura Carneiro, a tipificação neste PL estava

---

<sup>39</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=32101&filename=PL+6760/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=32101&filename=PL+6760/2002), acesso em 29/05/2020.

<sup>40</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=120340&filename=PL+511/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=120340&filename=PL+511/2003), acesso em 29/05/2020.

<sup>41</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=116301&filename=PL+282/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=116301&filename=PL+282/2003), acesso em 30/05/2020.

<sup>42</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=113717&filename=PL+3/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=113717&filename=PL+3/2003), acesso em 30/05/2020.

inserida no art. 129 do Código Penal utilizando, por isso, a definição de violência que já constava no artigo: “Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem. Pena- detenção, de três meses a um ano” (BRASIL, 1940). A autora somente inseriu a definição de violência doméstica e a penalidade referente a ele: “Se a ofensa ou violência é cometida: a) contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge; b) contra companheira ou companheiro com o qual o agente conviva ou tenha convivido. Pena - detenção, de seis meses a um ano” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003). Esse PL foi então aprovado e se tornou a Lei nº 10886/2004<sup>43</sup>.

Mesmo com a aprovação dessa lei e a criação de uma tipificação ‘Violência Doméstica’, como a detenção para esses crimes seriam de seis meses a um ano, eles ainda entravam no rol de ‘crimes de menor potencial ofensivo’ e, portanto, eram abarcados na lei nº 9.099/1995 e julgados nos JECRIMs. A fim de modificar esse cenário o PL nº 2069/2003<sup>44</sup> da deputada Kátia de Abreu pedia a exclusão da competência do Juizado Especial Criminal no julgamento dos crimes que causavam lesão corporal à vítima, que deixaria assim de ser considerado como crime de menor potencial ofensivo. Essa iniciativa foi uma clara resposta ao movimento feminista que já vinha denunciando a atuação dos JECRIMs nos casos de violência contra a mulher como sendo um espaço de despunitização e reprivatização da violência sofrida pelas mulheres (BANDEIRA, 2009).

Para além da violência física tivemos também o PL nº 2115/2003<sup>45</sup> do deputado Luiz Bittencourt abordando o tema da violência sexual. Nele o deputado propôs a inserção no Código Penal do crime de estupro praticado pelo marido ou companheiro da vítima. Essa proposição foi importante, pois lançava luz sobre um tipo específico de crime antes invisibilizado, entretanto, o PL não apresentava maiores discussões sobre o tema nem propunha uma penalização diferente de quando o estupro fosse cometido por outrem sem vínculo com a vítima. Esse PL, assim como o anterior, também foi arquivado.

---

<sup>43</sup> Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10886-17-junho-2004-532667-publicacaooriginal-14989-pl.html>, acesso em 30/05/2020.

<sup>44</sup> Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134947>, acesso em 29/05/2020.

<sup>45</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=168106&filename=PL+2115/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=168106&filename=PL+2115/2003), acesso em 29/05/2020.

**Quadro VIII – Projetos sobre a representação jurídica nos casos de violência (1989-2003)**

| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i>   | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>  | <i>Destino do PL</i> |
|-----------|------------|-----------------------------|----------------|--|----------------------|
| 2408      | 1991       | Antônio Carlos Mendes Thame | PSDB           | Exigia a representação da vítima nos casos de lesões leves se o agressor for cônjuge da mesma                | Arquivado            |
| 536       | 2003       | Maninha                     | PT             | Previa que a ação penal fosse pública e incondicionada para os crimes de lesão corporal leve e lesão culposa | Arquivado            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Por fim, analisamos dois PL que iniciaram uma discussão que se alongaria por mais de 15 anos no Congresso Nacional, a obrigatoriedade da representação nos casos de violência contra cônjuge. O primeiro PL que versou sobre esse tema foi o PL nº 2408/1991<sup>46</sup> do deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP). Nele, o deputado propõe o acréscimo de um parágrafo ao artigo 129 do Código Penal em que se exigiria a representação da vítima nos casos de lesões leves se o agressor for cônjuge dela. A justificativa do deputado foi a seguinte:

Atualmente acontecem, em nosso país, muitas agressões leves envolvendo casais. Tais ocorrências são graves e merecem ser coibidas. Todavia, muitas vezes, em se tratando de lesões corporais leves, a instauração da ação penal causa mais danos que benefícios, visto que, via de regra, os casais se reconciliam, tendo que conviver, apesar disso, com o ônus de uma condenação. Como é de interesse do Estado a manutenção da unidade familiar, nada mais justo que conceder à vítima de lesões, o direito de escolha sobre a instauração ou não da ação penal, contra o cônjuge agressor, que passaria a depender de representação.

É perceptível na justificativa apresentada pelo deputado a retórica de defesa da família quando, na tentativa de preservação familiar, defende que só se dê andamento ao inquérito se a vítima assim requerer. Com isso o deputado ignora as relações desiguais de gênero dentro de um relacionamento e a dificuldade da vítima de representar contra o agressor quando este faz parte do seu núcleo familiar.

<sup>46</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAR1992.pdf#page=38>, acesso em 30/05/2020.

Esse PL passou pela Comissão de Constituição e Justiça e o parecer do relator foi pela rejeição do projeto de lei. Mais de dez anos depois, o PL nº 536/2003<sup>47</sup> da deputada Maninha, retomaria a mesma discussão, mas em uma perspectiva totalmente oposta. O PL pedia a ação penal pública incondicionada para os crimes de lesão corporal leve e lesão culposa, permitindo a instalação de processo contra o agressor mesmo que a vítima não faça denúncia. A deputada afirma a necessidade de, em se tratando de casos de violência doméstica, a ação seja incondicionada dada a especificidade do caso e que muitas vezes a condicionalidade de representação gera a despenalização, pois dificulta desnecessariamente o processo penal. Esse PL também foi arquivado, entretanto, essa discussão se alongou por muito tempo no Congresso mesmo após a aprovação da lei Maria da Penha.

É possível perceber nesse tópico que a discussão referente a uma legislação de cunho punitivista para a violência contra a mulher foi se construindo e se consolidando ao longo da década de 1990 no país. Já em 1993, com o PL da deputada Socorro Gomes, se fazia uma discussão sobre a necessidade de coibir a violência dentro dos lares, percebendo que essa violência não só afetava as crianças, mas também as mulheres, lançando luz a um tema invisibilizado que era a violência contra a mulher. A proposta de criação de uma legislação que visava mudar esse panorama foi se ampliando, bem como foi se aprofundando as discussões em torno das formas que essa violência se manifestava, como é visível na proposta 905/1999 do deputado Freire Junior. Entretanto, é nessa mesma década que surge e se consolida no campo jurídico-penal uma perspectiva não punitivista para crimes considerados como de menor potencial ofensivo. Essa perspectiva imediatamente entrou em colisão com a demanda do movimento feminista que pedia a punição dos crimes de violência doméstica, tratados nessa perspectiva como de menor potencial ofensivo. Essa perspectiva acabou por consolidar-se e direcionou inclusive os PLs que visavam o enfrentamento à violência contra a mulher. Esse conflito se tornou perceptível tanto no substitutivo enviado pelo deputado Léo Alcântara ao PL nº 905/1999 do deputado Freire Júnior, quanto na proposição nº 4.365/1998 da deputada Maria Laura, quando a deputada propõe a utilização dos mecanismos despunitizadores da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra a mulher.

No início da década de 2000 houve uma mudança na produção de projetos que tinham como objetivo a retomada da perspectiva penal punitivista. Esse foi o intuito dos PLs

---

<sup>47</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=120672&filename=PL+536/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=120672&filename=PL+536/2003), acesso em 01/06/2020.

282/2003 e 03/2003, que tinham como objetivo criar a tipificação ‘Violência Doméstica’, e outros que visavam aumentar as penas nos casos de crimes cometidos contra membros da unidade familiar e/ou contra cônjuges. Esse foi o intuito dos PLs nº 282/2003 e nº 03/2003, que tinham como objetivo criar a tipificação ‘Violência Doméstica’, e outros que visavam aumentar as penas nos casos de crimes cometidos contra membros da unidade familiar e/ou contra cônjuges. Como resultado, foi conquistada a aprovação do PL nº 03/2003 criando a tipificação ‘Violência Doméstica’. Contudo, essa conquista não foi capaz de dar ao movimento feminista a resposta legal que este almejava: a retirada da violência contra a mulher dos JECRIMs.

### 6.3 Sistematizando algumas informações

Para além dos PLs discutidos nas seções anteriores foram apresentados outros que tratavam direta ou indiretamente sobre a mulher, foram eles:

**Quadro IX- Projetos sobre Discriminação à Mulher (1989-2003)**

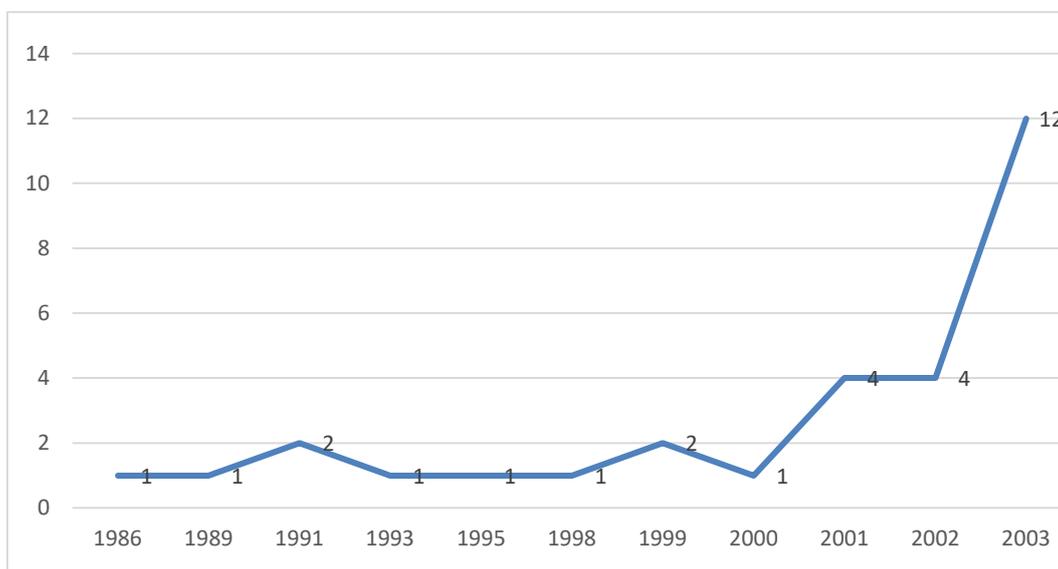
| <i>PL</i> | <i>Ano</i> | <i>Autora/Autor do PL</i>                                  | <i>Partido</i> | <i>Tema</i>   | <i>Destino do PL</i> |
|-----------|------------|--|----------------|---|----------------------|
| 2185      | 1991       | José Fortunatti;<br>Benedita da Silva; e<br>Sandra Staling | PT             | Versava sobre a<br>discriminação à mulher   | Arquivado            |
| 2279      | 1999       | Emília Fernandes   | PDT            | Criação de número<br>telefônico para<br>atendimento de denúncias<br>de violência contra a<br>mulher             | Aprovado             |
| 6673      | 2002       | Poder Executivo  |                | Criava a Secretaria de<br>Estado dos Direitos da<br>Mulher  | Arquivado            |
| 2106      | 2003       | Kátia Abreu  | PFL            | Versava sobre o<br>ressarcimento por danos<br>morais nos casos que<br>envolviam calúnia e<br>difamação feminina | Arquivado            |
| 05        | 2003       | Iara Bernardi  | PT             | Versava sobre a punição<br>por preconceito de<br>gênero e orientação<br>sexual                                  | Arquivado            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Uma década após a proposta de Benedita da Silva tivemos a apresentação do segundo PL a tratar especificamente da violência contra a mulher, o PL nº 2279/1999<sup>48</sup>, da senadora Emília Fernandes. A proposta autorizava o Poder Executivo a disponibilizar número telefônico para atender denúncias de violência contra a mulher. A ação dava aporte legal à política já implementada pelo Ministério da Justiça, o Disque-Denúncia. Diferentemente do anterior, o PL foi aprovado e se tornou a Lei número 10714/2003.

Todos esses PL apresentam alguma discussão sobre violência contra a mulher no seu texto, mas não são específicos sobre esse assunto. Entretanto, eles fazem parte do processo de construção e desenvolvimento do tema da violência contra a mulher que podemos observar desde 1989 até 2003. É importante observar alguns aspectos em relação a esses trinta PLs apresentados durante esse período. O primeiro deles é o aumento gradativo no número de PLs que abordavam a violência contra a mulher, o que pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico I- Projetos de Leis apresentados entre 1986 e 2003**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

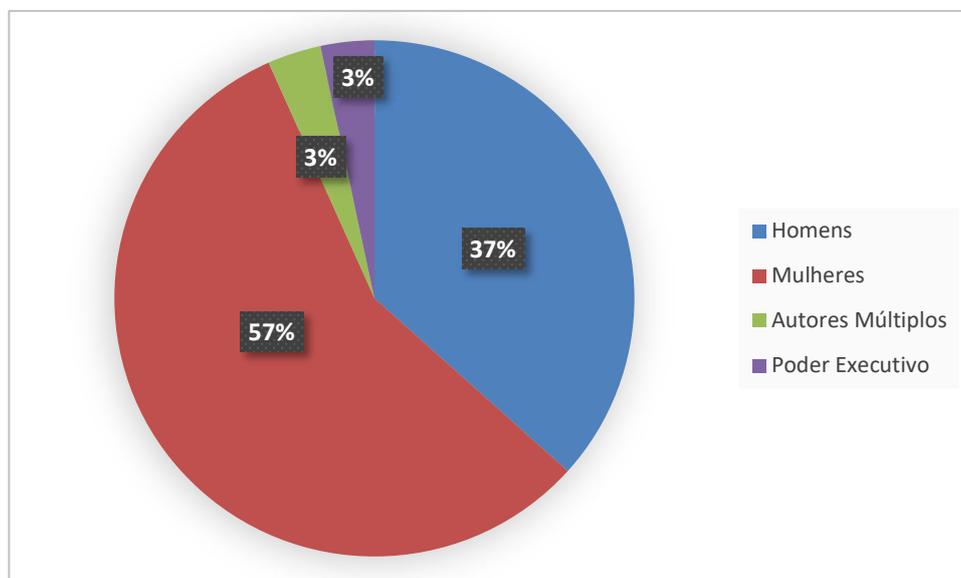
<sup>48</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=2279&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/>, acesso em 18/05/2020.

É perceptível analisando o número de proposições que o tema da violência doméstica e familiar contra a mulher entrou na agenda do Poder Legislativo sem grande representatividade e foi granjeando reconhecimento durante toda a década de 1990. Entretanto, ainda mesmo que sem possuir um número significativo de PLs a maioria dos projetos apresentados possuía uma clara perspectiva de combate à violência de gênero, ainda que nenhum declarasse expressamente esse conceito. Com exceção do PL nº 2408/1991 que pedia a representação da vítima nos casos de crime de lesão corporal cometido pelo cônjuge que tinha um claro viés de preservação da família, os outros projetos visavam o combate à violência doméstica e intrafamiliar em uma perspectiva de desigualdade de poder entre os sexos.

No início dos anos 2000 tivemos o aumento expressivo do número de projetos de leis, o que é perceptível já nos anos 2001 e 2002, mas que teve o seu *boom* em 2003 quando foram apresentados doze projetos de leis. É nesse contexto de consolidação da temática que temos a ampliação da discussão e a inclusão dos serviços de atendimento específicos à mulher vítima de violência tanto no campo da segurança, como da saúde e da assistência social. Não obstante também tivemos a alteração no Código Penal criando a tipificação ‘Violência Doméstica’ o que também serviu de base jurídica para a criação da Lei Maria da Penha.

Para compreender o crescimento do número de PLs relacionado com a violência contra a mulher apresentados durante esse período é necessário relacionar esse dado com outro, o crescimento da representatividade feminina no Congresso. Na análise dos dados é perceptível que a maior parte dos projetos de leis foi proposto por deputadas, como demonstra o gráfico abaixo:

**Gráfico II - Projetos de Lei apresentados por gênero do autor da proposta (1989-2003) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Quase 60% dos projetos de leis foram propostos por deputadas, o que demonstra que o enfrentamento a violência contra a mulher foi majoritariamente discutido no Poder Legislativo por mulheres. Esse dado é importante quando percebemos que as mulheres sempre foram minoria na Câmara dos Deputados. Quando comparado a evolução do número de projetos de leis com esse tema no Congresso com a taxa de representatividade feminina na Câmara dos Deputados, podemos perceber que ambos tiveram um aumento significativo no mesmo período.

**Quadro X- Total de Mulheres Candidatas e Eleitas para a Câmara de Deputados 1934-2010**

| <b>Legislatura</b>            | <b>Número de Candidatas</b> | <b>Total de Eleitas</b> |
|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 36ª Legislatura (1934-1935)   | 1                           | 1                       |
| 37ª Legislatura (1935-1937)   | -                           | 2                       |
| 38ª Legislatura (1946-1950)   | 18                          | 0                       |
| 39ª Legislatura (1951-1954)   | 9                           | 1                       |
| 40ª Legislatura (1955-1958)   | 13                          | 3                       |
| 41ª Legislatura (1959-1962)   | 8                           | 2                       |
| 42ª Legislatura (1963-1966)   | 9                           | 2                       |
| 43ª Legislatura (1967 – 1970) | 13                          | 6                       |
| 44ª Legislatura (1971 – 1975) | 4                           | 1                       |
| 45ª Legislatura (1975-1979)   | 4                           | 1                       |
| 46ª Legislatura (1979-1983)   | -                           | 4                       |
| 47ª Legislatura (1983 – 1987) | 58                          | 8                       |
| 48ª Legislatura (1987 – 1991) | 166                         | 26                      |
| 49ª Legislatura (1991 – 1995) | -                           | 29                      |
| 50ª Legislatura (1995 – 1999) | 189                         | 32                      |
| 51ª Legislatura (1999 – 2003) | 352                         | 29                      |
| 52ª Legislatura (2003 – 2007) | 490                         | 42                      |
| 53ª Legislatura (2007-2011)   | 737                         | 45                      |
| 54ª Legislatura (2011-2014)   | 1268                        | 45                      |

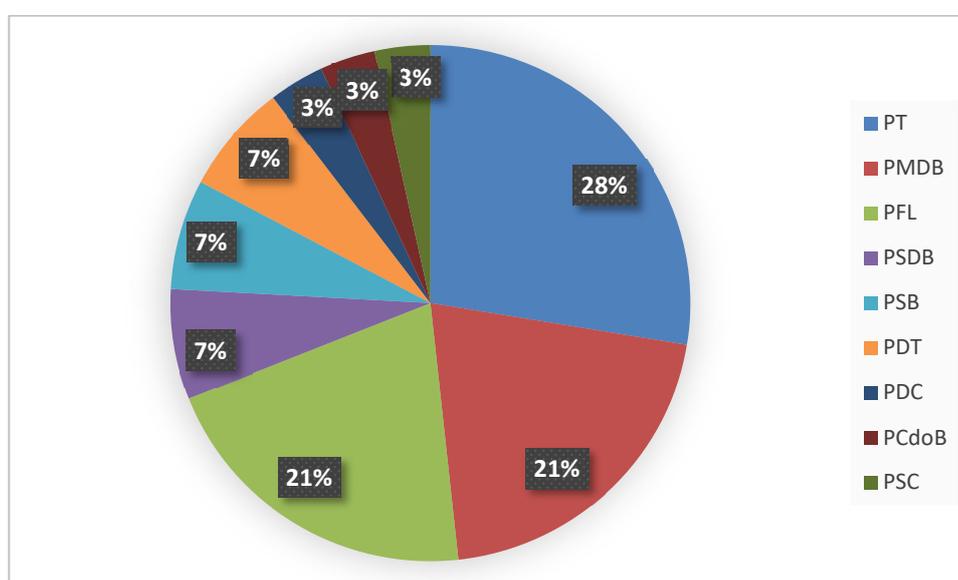
Fonte: TSE, CFEMEA, Backes, 2011.

Como observado por Paiva (2013) a representatividade feminina, que desde a promulgação do voto feminino em 1932 foi extremamente baixa, começou a crescer com a redemocratização. Na tabela produzida pelos autores fica claro que a partir da eleição de 1986 houve um aumento de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados. O número de deputadas só cresceu nos anos seguintes, quando em 2000 as mulheres chegaram a representar 8% dos deputados eleitos. Esse número, apesar de ser pequeno, é extremamente significativo quando percebemos que a entrada das mulheres na política formal foi capaz de produzir mudanças significativas no Congresso Nacional. Uma delas foi exatamente a entrada do tema da violência contra a mulher na agenda do legislativo que coincidiu e acompanhou o crescimento da representatividade feminina na Câmara dos Deputados.

A entrada das mulheres no Congresso Nacional impulsionou a discussão sobre o enfrentamento à violência contra a mulher, entretanto, o aumento da representatividade feminina não é a única dimensão de análise importante para compreender a entrada na

temática violência contra a mulher na agenda. Outra importante dimensão é a atuação partidária. Quanto a essa última é o Partido dos Trabalhadores (PT) quem encabeça a lista de proposições com oito projetos de lei. O PMDB e o PFL ocupam a segunda colocação com seis projetos cada. Outros partidos como PSDB, PSB, PDT, PDC, PCdoB e PSC também apresentaram projetos, mas em menor quantidade.

**Gráfico III - Projetos de Lei apresentados por partido do autor da proposta (1989-2003) – Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

O PT, o PMDB, o PSB e o PCdoB, que são tradicionalmente indicados como partidos de esquerda ou centro-esquerda, foram responsáveis por propor a maioria dos PLs, totalizando 59% do total. Já os partidos de centro e centro-direita, como o PDT e PSBD, apresentaram 14% das proposições, enquanto os partidos de direita, PFL, PDC e PSC, foram responsáveis por 27% dos PLs analisados. Esses dados mostram que o tema foi discutido mais amplamente por partidos de centro esquerda e esquerda, dado esse que não é estranho se levado em consideração a formação dos quadros desses partidos. Com o processo de reabertura política e a possibilidade de reorganização dos partidos políticos alguns movimentos sociais, entre eles o movimento feminista, observaram a oportunidade de inserção na política formal por meio da atuação partidária (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Partidos como o PT e o PMDB foram partidos que receberam muitos desses militantes que para além da pauta de classe traziam consigo as problematizações dos movimentos identitários que faziam parte como o

movimento negro, feminista e LGBT (COSTA, 2005; DOWBOR, 2012; LEITÃO, 2012). Esses partidos então passaram a ser um canal usado por esses movimentos para inserir suas demandas no Congresso Nacional.

Essa inserção de ativistas nos movimentos sociais nos partidos trouxe mudanças significativas também para os partidos. Bobbio afirmou que “As ideologias do passado foram substituídas por outras, novas ou que pretendem ser novas” (2001:33). Mudança essa que fez com que surgisse a necessidade de novas formas de classificação partidária para além da tradicional oposição direita/esquerda. Termos como progressistas/liberais e conservadores emergiram nesse cenário como uma classificação mais eficaz para esses partidos (RODRIGUES, 2017). Taruco e Madeira (2013) criaram uma escala para identificar os partidos mais conservadores daqueles mais liberais.

#### Quadro XI- Composição da escala de conservadorismo e liberalismo

| Categorias indicativas de posicionamento conservador |                                  |       | Categorias indicativas de posicionamento liberal |                                     |
|--|----------------------------------|-------|--|-------------------------------------|
| 305  | Autoridade Política              |       | 201  | Liberdades e Direitos Humanos       |
| 601  | Modo nacional de vida            | menos | 303  | Eficiência Govern. e Administrativa |
| 603  | Moralidade tradicional: positivo |       | 604  | Moralidade tradicional: negativo    |
| 606  | Harmonia social                  |       | 705  | Minorias desprivilegiadas           |

Fonte: TARUCO; MADEIRA (2013).

Segundo esses autores os partidos conservadores seriam aqueles mais ligados a valores tradicionais e menos propensos a mudanças sociais, principalmente no que tange a noção de moralidade, buscavam a harmonia social e pregavam um modelo de vida que deveria ser seguido por todos. Já os partidos liberais/progressistas são aqueles mais propensos a defender os direitos humanos, as demandas das minorias sociais e as liberdades individuais em detrimento da noção de moralidade tradicionais impostas. Utilizando essa escala, Taruco e Madeira (2013) classificaram alguns dos principais partidos brasileiros. Os autores então constataram que os partidos identificados como esquerda e centro-esquerda apresentavam mais posicionamentos liberais do que os partidos de centro-direita e direita, ainda que no decorrer da década de 1990 e 2000 todos os partidos analisados passaram a adotar posicionamentos mais conservadores. Ainda sim os partidos de esquerda se identificavam

mais com bandeiras de direitos humanos e de minorias sociais, o que explicaria a razão dos partidos de esquerda e centro-esquerda proporem mais projetos de leis sobre a violência contra a mulher que sempre foi um tema pautado pelo movimento feminista.

Neste capítulo apresentamos os Projetos de Leis sobre violência contra a mulher que tramitaram no Congresso antes da Lei Maria da Penha para, desse modo, compreender as discussões já iniciadas, os avanços conquistados e os obstáculos presentes no caminho no decorrer dos quatorze anos que se seguiram desde a apresentação do primeiro PL em 1989 até o ano de 2003. Podemos observar uma quantidade significativa de PLs apresentados e alguns inclusive aprovados (como apresentamos no quadro abaixo) que abriram caminho e deram suporte para as discussões que levaram à promulgação da Lei Maria da Penha que é o que trataremos no próximo capítulo.

#### Quadro XII- PROJETOS DE LEIS APROVADOS

| <i>Ementa do Projeto de Lei</i>   | <i>Número da PL</i> | <i>Lei Ordinária</i> | <i>Autora/Autor</i> | <i>Partido</i> | <i>Estado</i> |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|----------------|---------------|
| Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher  | 2.279/1999          | 10.714/2003          | Emília Fernandes    | PDT            | RS            |
| Estabelece a Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher atendida em Serviços de Urgência e Emergência e a criação da Comissão de Monitoramento da Violência Contra a Mulher no Ministério da Saúde e nas Secretarias Estaduais de Saúde | 4.493/2001          | 10.778/2003          | Socorro Gomes       | PCdoB          | PA            |
| Cria o tipo especial denominado 'Violência Doméstica' e dá outras providências  | 3/2003              | 10.886/2004          | Iara Bernardi       | PT             | SP            |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

## **7 A LEI DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – LEI MARIA DA PENHA**

Em 7 de agosto de 2006, o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva promulgou a Lei nº 11.340 que criava mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A assinatura da Lei encerra um processo de mais de quatro anos, que envolveu ativamente a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Bancada Feminina no Congresso Nacional, diversas Bancadas Femininas em nível estadual e massivamente os movimentos feminista e de mulheres. A assinatura da Lei foi um momento histórico que foi visto como uma grande vitória das mulheres.

Na ocasião da assinatura da Lei, o Presidente declarou: “Eu estou assinando a Lei Maria da Penha!”. Essa frase foi uma forma de homenagear a Maria da Penha Fernandes, uma mulher cearense que sofreu duas tentativas de feminicídio pelo seu marido, ficando paraplégica por causa das agressões. Os crimes, cometidos em 1983, ficaram impunes por mais de 15 anos quando, em 1998, a vítima juntamente com o Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano (CLADEM) decidiram denunciar o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2001, veio a decisão da Comissão que julgou o governo brasileiro tolerante com os crimes de violência contra a mulher. A Comissão, então, enviou ao Brasil uma série de recomendações, que visavam tanto reparar a violência sofrida pela Maria da Penha Fernandes, quanto promover mudanças na forma como o país lidava com os casos de violência contra a mulher. Dentre as recomendações estava a reparação simbólica e material à Maria da Penha Fernandes pela demora em lhe fazer justiça, mas também estava a criação de delegacias específicas para as mulheres, capacitação dos agentes públicos para lidar com a violência contra a mulher e a criação de uma legislação específica para coibir a violência contra a mulher com vista a cumprir os acordos firmados na ratificação da Convenção de Belém do Pará (CARONE, 2017).

Em 2001, tivemos a decisão da CIDH e no mesmo ano a criação de um Consórcio de ONG's com objetivo de criar um anteprojeto de lei que coibisse a violência contra a mulher e, quatro anos depois, a promulgação da referida lei. Entretanto, o projeto de lei, votado tão rapidamente e aprovado com unanimidade nas duas Casas, teve uma tramitação um tanto conturbada com intensas disputas de interesses, ideias e significados, e é esse processo que abordaremos neste capítulo.

## **7.1 O Consórcio de ONG's Feministas e a criação do Anteprojeto de Lei de Enfrentamento à violência contra a Mulher**

Como visto no capítulo anterior, mesmo com algumas iniciativas apresentadas durante a década de 1990 de produção de legislação específica para o enfrentamento à violência contra a mulher, a lei vigente que era utilizada para julgar quase que a totalidade dos casos de violência doméstica contra a mulher era a Lei nº 9.099/1995, que criou os JECRIMs. A lei ocasionou mudanças significativas ao ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer penas e medidas alternativas para os crimes considerados de menor potencial ofensivo como lesão corporal leve, ameaça, injúria, calúnia, entre outros. Essa lei foi vista por muitos juristas como um importante avanço em direção a modernização do Poder Judiciário, pois implantava uma nova forma de lidar com determinados delitos criando uma opção ao encarceramento em massa. Além disso, desafogava o judiciário, pois previa a possibilidade de conciliação entre as partes com o arquivamento do processo penal (LEAL, 2009).

Os principais defensores da Lei nº 9.099/1995 eram juristas que problematizavam o encarceramento em prisões como forma de reabilitação de criminosos e buscavam uma alternativa a essa prática (AZEVEDO, 2011). Entretanto, com a sua continua utilização nos casos de violência doméstica contra a mulher, o movimento feminista começou a produzir críticas em relação a ela, dentre as quais: a substituição do inquérito policial pelo Termo Circunstanciado, que dispensava a investigação policial do crime; a transformação dos crimes de lesão corporal e ameaças em crimes de ação pública condicionada à representação da vítima, o que faz com que somente à vítima possa fazer a denúncia do crime; e o fato do agressor permanecer como réu primário e ser vedada a sua identificação criminal nos casos de crimes com pena inferior à dois anos, que é o caso de lesão corporal leve e ameaças (BANDEIRA, 2009). Para além disso, a crítica mais enfatizada pelo movimento feminista era que a conciliação entre as partes, presente como uma possibilidade na legislação, era utilizada como uma regra dentro dos Juizados.

Nos JECRIMs, as mulheres eram estimuladas a optar pela conciliação em nome da harmonia familiar. Dos casos que chegavam aos Juizados Especiais sobre mulheres vítimas de violência doméstica, 90% terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação, sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder pública sobre a questão (CARONE, 2017, pg. 76-77).

E quando não havia conciliação entre as partes, na maioria das vezes, a punição do crime consistia na entrega de cestas básicas, o que era visto tanto pelas vítimas quanto pelo

movimento feminista como insuficiente para coibir a prática do crime de violência doméstica contra a mulher, massificando a percepção social de que ‘era barato bater em mulher’ (DIAS, 2007).

[...] e aí a gente começou a perceber por conta da atuação como advogada que com a lei 9.099 as mulheres ficavam muito insatisfeitas. As nossas clientes odiavam as audiências porque as vítimas não eram ouvidas, toda a perspectiva era de proteção do autor do fato. Isso criou uma situação pra nós muito insustentável. Primeiro que não existia nenhuma punição, nenhuma responsabilização, nada. Era tudo arquivado, os processos eram todos arquivados, o juiz chamava de termo de bem viver, todos tinham esse termo de bem viver e isso ficou insustentável (ENTREVISTA I).

Constatando a necessidade de uma perspectiva mais punitiva para a violência doméstica contra a mulher e amparadas na legislação internacional sobre o tema, um grupo de militantes feminista decidiram propor uma alternativa à Lei nº 9.099/1995. Denominado como Consórcio de ONGs Feministas, esse grupo foi constituído por ativistas de seis Organizações Não Governamentais – a CEPIA<sup>49</sup>, a CFEMEA<sup>50</sup>, a THEMIS<sup>51</sup>, a CLADEM<sup>52</sup>, a AGENDE<sup>53</sup>, e a ADVOCACI<sup>54</sup> – e foi formado em 2001. Segundo Carmem Campos, a ideia central do Consórcio era mostrar o conflito entre a legislação internacional da qual o Brasil era

---

<sup>49</sup>A CEPIA é uma organização não governamental fundada em 1990 com sede no Rio de Janeiro/RJ. Tem como função produzir projeto de educação e intervenção social, além do desenvolvimento de ação de *advocacy* junto a atores públicos na proposição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Disponível em: <https://cepia.org.br/pt/> acesso em 27/03/2018.

<sup>50</sup>A CFEMEA é uma organização não governamental fundada em 1989 com sede em Brasília/DF. A organização nasceu com o objetivo de lutar pela regulamentação dos novos direitos conquistados na Constituição de 1988, tendo como uma das suas principais estratégias ações junto ao Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/> acesso em 27/03/2018.

<sup>51</sup>A THEMIS é uma organização não governamental fundada em 1993 com sede em Porto Alegre/RS. Tem como objetivo de ação trabalhar no acesso de mulheres à justiça. Suas estratégias são a formação de promotoras legais populares e ações de promoção dos direitos das mulheres em âmbito nacional e internacional. Disponível em: <http://themis.org.br/> acesso em 27/03/2018.

<sup>52</sup>A CLADEM é uma organização não governamental que surge no Brasil em 1990, tendo como principal eixo de atuação o combate à violência contra a mulher. Disponível em: <https://www.cladem.org/es/nosotras/cladem-en/brasil> acesso em 27/03/2018.

<sup>53</sup>A AGENDE é uma organização não governamental fundada por ex-militantes da CFEMEA em 1998, tendo a sede em Brasília. Tem como principal estratégia de ação o *advocacy* no Congresso Nacional (PINTO, 2003).

<sup>54</sup>A ADVOCACI é uma organização não governamental fundada em 2001, com sede no Rio de Janeiro. Sua principal estratégia de ação é a atuação junto ao Congresso Nacional a fim de fomentar políticas públicas para a promoção de direitos humanos (CARONE, 2017).

signatário, utilizando a Convenção de Belém do Pará e Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da ONU, que definia a violência contra a mulher como crime contra os direitos humanos, e a Lei nº 9.099/1995, que enquadrava as violências das quais as mulheres geralmente eram submetidas – agressões e injúrias – como crimes de menor potencial ofensivo.

A primeira reunião do Consórcio ocorreu em agosto de 2002 na sede da CEPIA, no Rio de Janeiro. Estavam ali presentes Leila Barsted (CEPIA), Carmen de Hein Campos (THEMIS), Silvia Pimentel (CLADEM), Iáris Cortes (CFEMEA), Elisabeth Garcez (AGENDE), Beatriz Galli (ADVOCACI) e, ainda, representantes de outras instituições, como Ester Kosovisky (pesquisadora da área de violência contra a mulher da Universidade Estadual do Rio de Janeiro), Rosane Lavigne (defensora pública do Estado do Rio de Janeiro) e Ela Wiecko (Procurada da República). É interessante ressaltar que a Leila Barsted tinha atuado ativamente na época da Constituinte, na campanha *Constituinte pra valer tem que ter palavras de mulher*<sup>55</sup> e na construção do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e Iáris Cortês tinha participado do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, tendo criado o CFEMEA após o seu desligamento do Conselho<sup>56</sup>, em 1989. Essas ativistas possuíam boa circulação na esfera estatal, além de experiência em *advocacy*, principalmente na Câmara dos Deputados, mantendo boas relações com a Bancada Feminina do Congresso (CARONE, 2017; ALBARRÁN, 2010).

Essa primeira reunião teve como pauta (1) analisar os efeitos da Lei nº 9.099/1995 no enfrentamento à violência contra a mulher; (2) fazer um balanço das legislações sobre o assunto em tramitação no Congresso; (3) analisar as legislações em outros países da América Latina sobre a temática e (4) propor alternativas no âmbito de legislação (CARONE, 2017). Nela constatou-se que, apesar de haver alguns projetos de lei sobre violência contra a mulher na Câmara dos Deputados, nenhum contemplava de maneira integral as demandas do movimento feminista.

---

<sup>55</sup>A campanha, também conhecida como ‘Lobby do Batom’, juntou ativistas do movimento feminista, as membras do Conselho de Políticas para as Mulheres e deputadas da Bancada feminina no Congresso com a intenção de inserir na nova Constituição as demandas das mulheres (LIMA, 2016).

<sup>56</sup>Após a transformação produzida pelo governo Sarney, que retirou o poder deliberativo do Conselho, as conselheiras optaram por renunciar.

Como já evidenciado anteriormente, havia no plano internacional regulações como a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da ONU e a Convenção de Belém do Pará da OEA, que dispunham sobre a violência contra a mulher, qualificando-a como um crime contra os direitos humanos. Além disso, havia a denúncia ao Comitê Interamericano da OEA produzida pelo CLADEM e a CEJIL sobre o crime contra Maria da Penha Fernandes. O crime evidenciava o não cumprimento pelo governo brasileiro do artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, que previa a conformação da legislação nacional vigente segundo o proposto pela Convenção. O Comitê, então, recomendou ao governo brasileiro a adoção de medidas eficazes para sanar a violência contra a mulher, sendo indicada a adoção de uma legislação específica<sup>57</sup>. Com isso em mente, o Consórcio então decidiu criar um anteprojeto de lei ancorado na Convenção de Belém do Pará, a ser apresentado ao Congresso Nacional.

E aí a gente começou a trabalhar, primeiro o dever de casa de todas era fazer um projeto de lei só entre as oito mulheres, o sonho, só o que a gente queria, o que as mulheres apresentavam de demanda desde sempre. E aí a gente fez uma primeira versão que ficou gigante, quase uma nova Constituição e então fomos cortando. A primeira coisa que a gente fez e foi unânime ‘tem que colocar as palavras da Convenção de Belém do Pará, as palavras da Conferência de Pequim, as palavras da Convenção de Direitos Humanos, então era uma coisa ... Era um saco de gato. No começo foi assim uma colcha de retalhos que a gente depois foi reparar, dar contorno, aumentar, tirar e nisso a gente passou dois anos na conversa entre a gente até que um dia a gente resolveu levar, já estava formatado o projeto entre a gente, então decidimos levar até a Bancada Feminina (ENTREVISTA II).

Após dois anos discutindo e elaborando o anteprojeto, o Consórcio decidiu contatar a Bancada Feminina através das deputadas Iriny Lopes (PT/ES) e Jandira Feghali (PCdoB/RJ). A deputada Iriny Lopes, que coordenava a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), propôs que fosse feito um seminário no Dia Internacional de Combate à Violência contra a Mulher e que nesse evento fosse apresentado o anteprojeto formulado pelo Consórcio. E desse modo aconteceu: em novembro de 2003 foi realizado o seminário “Violência Doméstica” promovido pela CSPCCO. O evento tinha por objetivo trazer novas ideias que contribuíssem para a discussão dentro da Casa sobre o enfrentamento à violência doméstica (ALBARRÁN, 2010; CARONE, 2017) e contou com a participação de, dentre outras, deputadas da Bancada Feminina do Congresso e da Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) na época, Emília Fernandes. Iáris Cortês (CFEMEA) e

---

<sup>57</sup> Documento disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm> acesso em 01/04/2018.

Silvia Pimentel (CLADEM) foram as representantes do Consórcio na ocasião e apresentaram a minuta de projeto de lei que fora produzida pelo Consórcio.

O texto<sup>58</sup> apresentado no Seminário possuía oito pontos básicos: (1) conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral; (2) criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher; (3) medidas de proteção e prevenção às vítimas; (4) medidas cautelares referentes aos agressores; (5) criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar; (6) assistência jurídica gratuita para as mulheres; (7) criação de um Juízo único, com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados; e (8) a não aplicação da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra as mulheres (CALAZANS e CORTES, 2011, p.44).

A minuta de projeto de lei foi bem recebida pelas participantes do Seminário que, a partir daquele momento, começaram a pensar na melhor estratégia para enviar o documento para apreciação pelo Congresso. Foram apresentadas, então, três alternativas. A primeira era enviar o projeto através da Comissão de Legislação Participativa<sup>59</sup> como um projeto produzido pela sociedade civil. A segunda opção era enviá-lo através de alguma deputada da Bancada Feminina apoiadora do projeto (as deputadas Iriny Lopes e Jandira Feghali foram candidatas a levar o projeto adiante). Entretanto, a opção escolhida foi apresentá-lo como projeto de lei do Executivo, pois o projeto previa gastos orçamentários e, portanto, não poderia ser proposto pelo Legislativo. Foi então escolhida a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) para ser o órgão proponente do projeto (CARONE, 2017). O anteprojeto seguiu assim para o Poder Executivo onde foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial para a sua discussão e aprimoramento.

---

<sup>58</sup> Disponível no anexo I.

<sup>59</sup> A Comissão de Legislação Participativa foi fundada na Câmara dos Deputados com a intenção de permitir a participação social na elaboração de políticas públicas. Essa Comissão permite que associações, ONGs, organizações da sociedade civil e sindicatos enviem propostas de lei ao Congresso que, se aceitas, tornam-se projetos de lei (CARONE, 2017).

## 7.2 O GTI e o redirecionamento do Anteprojeto

Após a apresentação do anteprojeto de lei pelo Consórcio ao Executivo, o presidente Luís Inácio Lula da Silva instituiu, em 2003, um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>60</sup> (GTI). O Grupo era constituído pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, representantes da Casa Civil, Advocacia Geral da União, Ministério da Saúde, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério da Justiça e Secretária Nacional de Segurança Pública. Foram convidados a integrá-lo grupos da sociedade civil, dentre os quais o próprio Consórcio, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)<sup>61</sup>; a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos<sup>62</sup> e o Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE)<sup>63</sup>. O intuito para a criação do GTI era a discussão ampla do anteprojeto que fora formulado pelo Consórcio.

Então nós fizemos o projeto e encaminhamos para a Secretaria. O que tem hoje na lei é o projeto do Consórcio. Ali tinha os Juizados Especializados, as medidas protetivas de urgência, as definições de violência com base nas Convenções, etc. A espinha dorsal toda é do projeto. E a gente encaminhou esse projeto para a Secretaria e a SPM na época cria um grupo interministerial com todas as Secretarias e discute com todo o mundo, discute conosco e discute com os juizes do FONAJE (ENTREVISTA I).

No decreto presidencial, foi definido que os membros da sociedade civil teriam direito a voz e os órgãos da estrutura estatal teriam direito a voz e a voto. Com isso os membros da sociedade civil convidados a participar do GTI tiveram a oportunidade de participação na discussão do que seria a lei, o que tornou o GTI um amplo espaço onde os atores discutiam e

<sup>60</sup> Decreto presidencial nº5. 030, de 31/03/004.

<sup>61</sup> A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) é uma organização política feminista formada em 1994 com objetivo a atuar na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (ONU, Beijing, 1995), após a Conferência a AMB continuou a agir atuando no plano nacional, possuindo cadeira no Conselho de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.articulacaodemulheres.org.br/historia/> acesso em 01/04/2017.

<sup>62</sup> A Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos é uma rede constituída por ONGs, movimentos feministas, acadêmicas e pesquisadoras do tema dos direitos reprodutivos. Foi fundada em 1991 e tem como a sua principal estratégia de ação a incidência no Congresso. Disponível em: <http://redesaude.org.br/home/institucional.php> acesso em 01/04/2018.

<sup>63</sup> O Fórum Nacional de Juizados Especiais foi fundado em 1997 com o objetivo de analisar e propor projetos de lei de interesse dos Juizados. Disponível em: <http://www.amb.com.br/fonaje/> acesso em 01/04/2018.

disputaram a formulação do projeto que seria enviado ao Congresso. O Consórcio de ONG's e o FONAJE foram os principais oponentes durante a discussão no GTI. O principal ponto de desacordo entre as feministas e os juízes era o uso da Lei nº 9.099/1995.

[...] a gente criava os Juizados Especializados para à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e os Juízes do FONAJE eram contra, porque eles queriam que o crime de violência contra a mulher fosse mantido nos Juizados Especiais Criminais. Eles queriam alterar algumas coisas da lei dos Juizados Especiais Criminais pra manter ali e nós dissemos que não porque tinha um problema, na nossa percepção, originária era que os Juizados Especiais Criminais eram para delitos de menor potencial ofensivo. E a gente dizia que não, que a violência doméstica não podia ser tratada como um delito de menor potencial ofensivo. Então tinha um problema originário ali, que não era resolvido do ponto de vista teórico, mudando simplesmente a lei dos Juizados Especiais Criminais porque a lei tinha essa concepção. E a violência doméstica é bem mais complexa que isso (ENTREVISTA D).

Para além disso, os juízes argumentavam sobre a impossibilidade da criação de um Juizado Especial com Vara Civil e Criminal, e que a percepção da violência contra a mulher como um tipo diferenciado de crime feria o princípio de igualdade disposto na Constituição Federal (LAVIGNE, 2011; FRAGALE, SCIAMMARELLA, 2014).

As reuniões do GTI se tornaram um espaço de embate entre o Consórcio e o FONAJE. A SPM apesar de ser reconhecida como um espaço de interlocução feminista dentro da estrutura do Estado preferiu agir de maneira imparcial, atuando apenas como um mediador entre os dois grupos (CARONE, 2017). O fato de ser uma estrutura nova e pequena dentro do Estado e não ter muita experiência pode ter sido alguns dos motivos pelo qual a SPM não ter tido um papel mais operante na defesa da proposta enviada pelo Consórcio. A imparcialidade da Secretaria junto com a habilidade de advocacy dos juízes fizeram com que o FONAJE saísse vitorioso em alguns dos embates ocorrido no GTI. Algumas das principais mudanças ocorridas no anteprojeto foram a utilização da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e a manutenção do julgamento dos casos de violência doméstica contra a mulher nos JECRIMs até a criação dos Juizados Especializados, como apresentado no quadro abaixo.

### **Quadro XIII- Mudanças no anteprojeto ocorridas no GTI**

| <b>Anteprojeto formulado pelo Consórcio</b>    | <b>Anteprojeto enviado ao Congresso</b> |
|--|---|
| Art. 29. O processo, julgamento e execução das | Art. 38º A União, no Distrito Federal e |

|   |  |
|---|--|
| <p>causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do Juízo Único.</p> <p>Parágrafo Único. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.</p> | <p>Territórios e os Estados poderão criar Varas e Juizados especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência civil e criminal, cabendo o Poder Judiciário dispor sobre a sua estrutura.</p> <p>Parágrafo Único. Enquanto não estruturadas as Varas e os Juizados disposto no caput, os crimes relativos a violência doméstica e familiar contra as mulheres, continuaram a ser julgados nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Criminais, com observância no previsto nesta lei e na legislação processual pertinente.</p> |
| <p>Art. 33. Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei n. 9.099/1995.</p>  | <p>Art. 29º Ao processo, julgamento e execução dos crimes de competência dos Juizados Especiais Criminais em que esteja caracterizada violência doméstica e familiar contra a mulher, aplica-se a lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, no que não conflitar com o estabelecido nesta Lei.</p>  |

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Anteprojeto e da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Entretanto, as mudanças no projeto de lei não significam que as discussões promovidas pelo Consórcio no GTI não produziram efeito. Algumas das principais críticas das feministas eram 1) a cultura de conciliação operante nos JECRIMs que praticamente constrangem a vítima a pôr fim no processo e 2) nos casos de condenação do agressor a penalidade ser a entrega de cestas básicas. Como respostas foram incluídos no texto enviado ao Congresso alguns artigos que visavam tanto a conciliação forçada quanto a prestação de cestas básicas como penalização, como exposto abaixo:

Art. 32º A mediação nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher será conduzida por um juiz ou mediador.

§1º O mediador, devidamente habilitado em curso superior, deverá ter capacitação em violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 2º Sob pena de responsabilidade, nos termos da lei, em hipótese alguma a mulher ofendida poderá ser forçada, direta ou indiretamente, à conciliação.

Art. 36º É vedada a aplicação, nos casos de violência contra a mulher, das penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa.

Apesar dessas mudanças em alguns dos aspectos centrais do projeto em outros pontos, o Consórcio saiu vitorioso durante os embates no GTI. Foi esse o caso das definições de violência doméstica e familiar contra a mulher como um crime de violência de gênero e crime

contra os direitos humanos e das tipificações das formas de violência contra a mulher como física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Entretanto, as mudanças no anteprojeto promovidas pelo GTI foram vistas como uma perda terrível pelo movimento feminista, pois mantinha alguns dos aspectos mais problemáticos do enfrentamento à violência contra a mulher. Perdido o debate no GTI, mas sem se sentir derrotadas, as membras do Consórcio partiram para a segunda arena de embates, o Congresso Nacional. Nas palavras da entrevistada “*Então nós perdemos esse debate interno dentro da Secretaria. Bem e aí o que a gente fez? Perdemos aqui, vamos para o Congresso Nacional e ganhamos o debate no Congresso Nacional*” (ENTREVISTA I).

### 7.3 A tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados

O anteprojeto foi enviado à Câmara, tornando-se projeto de lei nº 4559/2004 no dia 03 de dezembro de 2004. Na Casa o projeto passou por três Comissões: a de Seguridade Social e Família; a de Finanças e Tributação; e a de Constituição, Justiça e Cidadania, tramitando por dois anos. Na primeira Comissão a relatora do projeto foi a deputada Jandira Feghali que já havia anteriormente demonstrado simpatia pelo anteprojeto ainda na época do Seminário ‘Violência Doméstica’ promovido na Casa em 2003. A primeira ação da deputada foi a convocação de uma Audiência Pública para a discussão do PL. Nessa convocação as convidadas sugeridas foram a Ministra Nilcea Freire e as membras do Consórcio: Leila Barsted, Silvia Pimentel e Ela Wiecko de Castilho. Como justificativa para a convocação a deputada afirmou que: “*A exposição e o debate de especialistas no tema será uma grande contribuição para o debate nesta comissão e trará novos subsídios para esta relatora.*”<sup>64</sup>

A audiência deu ao Consórcio a chance de participar da reformulação do PL, podendo, dessa forma, retomar as propostas originais pensadas por elas. Diferente da SPM, a Bancada Feminina do Congresso tinha uma relação mais intrínseca com algumas das membras do Consórcio, além da Bancada ter uma maior experiência com a defesa das causas feministas e de ter crescido significativamente nos anos anteriores, como mostrado no capítulo anterior, e com isso conseguir levar adiante projetos de interesse das mulheres. Esses fatores tornaram o

---

<sup>64</sup> Documento de Requerimento de Convocação disponível em

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=143AC7D517CB89AAD9CFFB649C4B80F2.proposicoesWebExterno2?codteor=283089&filenome=Tramitacao-PL+4559/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=143AC7D517CB89AAD9CFFB649C4B80F2.proposicoesWebExterno2?codteor=283089&filenome=Tramitacao-PL+4559/2004), acesso em 04/08/2020.

Congresso Nacional mais suscetível ao *advocacy* do Consórcio de ONGs, o que foi central para retomada de alguns pontos perdidos durante as discussões no GTI.

Para além dessa audiência na Câmara dos Deputados, a deputada Jandira Feghali também promoveu audiências públicas em várias Assembleias Legislativas estaduais, onde a deputada recolhia sugestões tanto de deputadas e deputados estaduais quanto do movimento feminista e de mulheres que também se faziam presentes nesses eventos.

[...] a primeira relatora foi a Jandira Feghali ela já organizou para que ele [o projeto de lei] fosse discutido nos estados, então várias Assembleias Legislativas fizeram audiências públicas com relação ao projeto chamando o movimento de mulheres para discutir ele. Então foi uma coisa muito bonita, eu mesma fui em vários estados participar dessas reuniões e sempre eram as Casas cheias de mulheres e todo mundo com as suas reivindicações e os deputados dos estados também vinham e mandavam sugestões para o Congresso Nacional. Eu considero que depois da Constituição, a Lei Maria da Penha foi a mais discutida no Brasil (ENTREVISTA II).

Foram realizadas ao todo catorze audiências públicas pelo país além do Seminário “Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final” no Congresso Nacional realizado pelas Comissões de Seguridade Social e Família; Constituição, Justiça e Cidadania; Direitos Humanos e Minorias; Legislação Participativa; Finanças e Tributação; e Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Todas essas discussões resultaram em mudanças significativas no PL, entre elas a retomada da proibição da utilização da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra a mulher. No relatório da Comissão de Seguridade Social e Família a relatora votou pela aprovação do PL na forma de um substituto apresentado por ela. Nesse substituto a deputada apresentou a justificativa para a não utilização dos JECRIMS:

Os Juizados Especiais Criminais (JECrims), criados pela Lei 9.099/1995, significaram uma conquista da sociedade para desafogar as diversas varas do Poder Judiciário e acelerar decisão sobre diversos delitos, mas não foram criados para tratar crimes de violência contra a mulher. Não têm na sua abrangência legal, competência para tratar de questões que envolvam direito de família e no âmbito criminal, trata especificamente de violações de menor potencial ofensivo. Já está consagrado em todas as convenções e tratados internacionais, ratificados pelo Brasil, que a violência contra a mulher é uma violação aos direitos humanos. [...] Ao analisarmos dez anos de atuação dos Juizados Especiais vemos que os resultados reforçam a impunidade, permitindo a reincidência e agravamento do ato violento - 90% dos casos são arquivados ou levados a transação penal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, pg. 11).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Disponível em

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=143AC7D517CB89AAD9CFFB649C4B80F2.proposicoesWebExterno2?codteor=334626&fileame=Tramitacao-PL+4559/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=143AC7D517CB89AAD9CFFB649C4B80F2.proposicoesWebExterno2?codteor=334626&fileame=Tramitacao-PL+4559/2004), acesso em 05/08/2020.

Com essa justificativa a deputada modificou a proposta enviada pelo Poder Executivo retomando a demanda do movimento feminista e excluindo de vez a utilização da Lei nº 9.099/1995 do PL. Além disso, Jandira Feghali também modificou o artigo que permitia que os casos de violência doméstica contra a mulher fossem julgados nos JECRIMs até que fossem criados os Juizados Especializados, relegando essa tarefa as Varas Criminais e estipulando o prazo de 18 meses após a assinatura da lei para a criação dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar.

Com essas modificações o PL seguiu para a Comissão de Finanças e Tributação onde a relatora foi a deputada Yeda Crusius (PSDB/RS). Nessa Comissão não houve mudanças substantivas no PL e ele seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nessa última Comissão a relatora foi a deputada Iriny Lopes (PT/SP) que, como a deputada Jandira Feghali (PCdoB), demonstrava afinidade com projeto e as demandas do Consórcio desde a sua apresentação no Seminário ‘Violência Doméstica’ em 2003 (CARONE, 2017). Entretanto, mesmo com a simpatia da relatora, foi nessa Comissão em que houve maior resistência à aprovação do projeto na Câmara dos Deputados. As principais críticas eram em relação à criação de Juizados Especiais de Violência Doméstica com competência civil e criminal e a não utilização da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica. Os principais opositores foram os deputados Antônio Biscaia (PT/RJ) e Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP).

O deputado Antônio Biscaia era o presidente da Comissão e foi o deputado que fez os maiores enfrentamentos ao substituto do PL formulado pela Comissão de Seguridade Social e Família. O primeiro problema se deu logo na chegada do PL na Comissão quando foi votado e aprovado um pedido de urgência na tramitação do projeto. O deputado entendeu que aquele pedido prejudicava a apreciação e discussão do PL pela Comissão e tinha o intuito cercear os opositores do projeto de fazer as suas observações quanto ao mesmo.

O deputado deixou claro que acreditava que o PL como enviado pelo Executivo estava adequado para ser aprovado e que esperava resgatar na Comissão de Constituição e Justiça os pontos perdidos na Comissão de Seguridade Social e Família. Para o deputado as mudanças feitas pela deputada Jandira Feghali eram, por um lado, inconstitucionais (a criação de um Juizado único com as duas competências) e, por outro, retrógrado, pois não utilizava o que,

segundo ele, era o eu havia de mais moderno em termos de legislação penal, a Lei nº 9.099/1995, que rompia com a lógica puramente punitivista do judiciário (CARONE, 2017).

A Comissão de Constituição e Justiça é vista como uma das mais importantes da Câmara e seu parecer tem um peso muito grande nas decisões finais da Casa (CARONE, 2017), por isso a oposição de alguns importantes membros dessa Comissão foi vista com muita preocupação pelas ativistas do Consórcio. Na tentativa de convencimento do deputado Antônio Biscaia, que possuía o cargo de presidente da Comissão, as ativistas do Consórcio se articularam através da sua rede de contatos pessoais (CARONE, 2017). Rosane Lavigne, participante do Consórcio e defensora pública do estado do Rio de Janeiro, tinha contato com Biscaia, e marcou reunião com ele a fim de persuadi-lo a apoiar o projeto.

O pedido de urgência na apreciação do PL votado em Plenário surtiu efeito e fez com que o parecer da relatora fosse apresentado apenas três dias após a chegada do projeto na Comissão. No seu parecer, a relatora votou pela aprovação do substituto apresentado pela Comissão de Seguridade Social e Família, propondo somente algumas modificações de ordem redacional. Porém, o parecer da relatora não impediu os deputados de manifestarem o seu desacordo com alguns dos pontos dos PL. Durante a sessão o presidente propôs que a leitura do parecer da relatora fosse realizada, mas que as discussões só ocorressem na sessão seguinte, dando um tempo para que o PL fosse apreciado pelos membros da Comissão. Na sessão seguinte o deputado apresentou um voto em separado onde fazia alguns apontamentos sobre o projeto, principalmente com relação à exclusão dos JECRIMs no julgamento dos crimes de violência doméstica contra a mulher. Porém, apesar da crítica o deputado admitiu que “[...] é evidente a inadequação dos Juizados Especiais para o julgamento dos crimes de violência contra a mulher”<sup>66</sup>, sendo assim o deputado, apesar de manifestar seu desacordo com o proposto no projeto, não propôs nenhuma mudança redacional ao PL.

Além do deputado Antônio Biscaia, o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh também criticou o PL, segundo ele o PL era “*um projeto progressista que não admite, no campo penal, as teses progressistas*”<sup>67</sup>. Essa crítica dizia respeito ao abandono do uso das penas

---

<sup>66</sup> Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Voto em Separado do Presidente da Comissão – Antônio Biscaia*. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=361747&filename=Tramitacao-PL+4559/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=361747&filename=Tramitacao-PL+4559/2004), acesso em 13/08/2020.

<sup>67</sup> Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Fala do deputado Eduardo Greenhalgh*. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=26110>, acesso em 13/08/2020.

alternativas ao encarceramento disponibilizadas pela Lei nº 9.099/1995 que para o autor era o que havia de mais sofisticado no tema. Mesmo com as críticas dos deputados Antônio Biscaia e Luiz Eduardo Greenhalgh o projeto foi aprovado na Comissão e seguiu para ser votado no Plenário, sendo aprovado no dia 22 de março de 2006.

Como demonstrado no quadro abaixo, o PL sofreu algumas modificações durante a sua tramitação, entretanto, a Lei aprovada possui a espinha dorsal do anteprojeto criado pelo Consórcio.

**Quadro XIV- Mudanças redacionais durante a tramitação do PL na Câmara quanto aos Juizados Especiais Criminais e a Lei 9.099/1995**

| Anteprojeto do Consórcio de ONGs (38 artigos)   | PL 4.559/2004 (47 artigos)<br>Autor: Executivo   | Substitutivo da CSSF/CD (55 artigos)   | Substitutivo da CCJC/ CD (48 artigos)   | Plenário da Câmara (48 artigos)   | Lei Maria da Penha (46 artigos)  |
|---|--|--|---|---|--|
| <p><b>Art. 29:</b> O processo, julgamento e execução das causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do <b>Juízo Único. Parágrafo Único: Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.</b></p> | <p><b>Art. 38:</b> A União, no Distrito Federal e Territórios e os Estados <b>poderão criar Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência civil e criminal</b>, cabendo ao Poder Judiciário dispor sobre sua estrutura. <b>Parágrafo único: Enquanto não estruturadas as Varas e os Juizados mencionados no caput, os crimes relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres continuarão a ser julgados nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais</b>, com observância do previsto nesta Lei e na legislação processual pertinente.</p> | <p><b>Art. 14:</b> Os Estados e o Distrito Federal <b>criarão Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para conhecer e decidir as ações cíveis e penais</b> previstas nesta Lei, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por demanda e número de habitantes, dotá-los de infraestrutura, dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões. <b>Parágrafo Único:</b> Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p> | <p><b>Art. 14:</b> Os Juizados de Violência Doméstica Contra Mulher, com competência Cível e Criminal, órgão da Justiça Ordinária, <b>poderão ser criados pela União</b>, no Distrito Federal e nos Territórios, e <b>pelos Estados</b>, para, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. <b>Parágrafo Único:</b> Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p> | <p><b>Art. 14:</b> Os Juizados de Violência Doméstica Contra Mulher, com competência civil e criminal, órgãos da Justiça Ordinária, <b>poderão ser criados pela União</b>, no Distrito Federal e nos Territórios, e <b>pelos Estados</b> para processo, julgamento e execução nas causas de sua competência. <b>Parágrafo único:</b> Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p> | <p><b>Art. 14:</b> Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça ordinária com competência civil e criminal, <b>poderão ser criados pela União</b>, no Distrito Federal e nos territórios, e <b>pelos Estados</b>, para o processo, o julgamento e a execução <b>das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Parágrafo único:</b> os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p> |
| <p><b>Art. 33:</b> Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, <b>não se aplica a Lei nº 9.099/1995. Parágrafo único:</b> A ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas dependem de representação da vítima ou de seu representante legal.</p>   | <p><b>Art. 29:</b> Ao processo, julgamento e execução dos crimes de competência dos Juizados Especiais Criminais em que esteja caracterizada violência doméstica e familiar contra a mulher, <b>aplica-se a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995</b>, no que não conflitar com o estabelecido nesta Lei.</p>  | <p><b>Art. 48:</b> Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente da pena prevista, <b>não se aplica a Lei 9.099/95.</b></p>   | <p><b>Art. 42:</b> Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente da pena prevista, <b>não se aplica a Lei 9.099/95.</b></p>  | <p><b>Art. 42:</b> Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, <b>não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.</b></p>  | <p><b>Art. 41:</b> Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, <b>não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.</b></p>   |

Fonte: CARONE, 2017.

## 7.4 A aprovação da Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha foi essencial para a criação de um sistema complexo de proteção e prevenção à violência contra a mulher. Como colocamos no capítulo 2, a formulação de uma política pública é o resultado de um complexo processo que envolve tanto a atuação de atores estratégicos, a existência de respostas possíveis ao problema que se busca resolver e as ocorrências de eventos externos que possibilitam a abertura de janelas de oportunidades. Como podemos observar também nos capítulos 3 e 4, durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, a temática da violência contra a mulher ganhou significativa notoriedade no âmbito do direito internacional, enquanto no mesmo período em âmbito nacional, perdeu espaço na agenda política. Entretanto, em 2002 ocorreram mudanças significativas que possibilitaram a modificação completa desse cenário, criando a oportunidade de constituição, não só de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher, mas a de um Campo de Ação Estratégica sobre essa temática, essas mudanças é o que veremos a seguir.

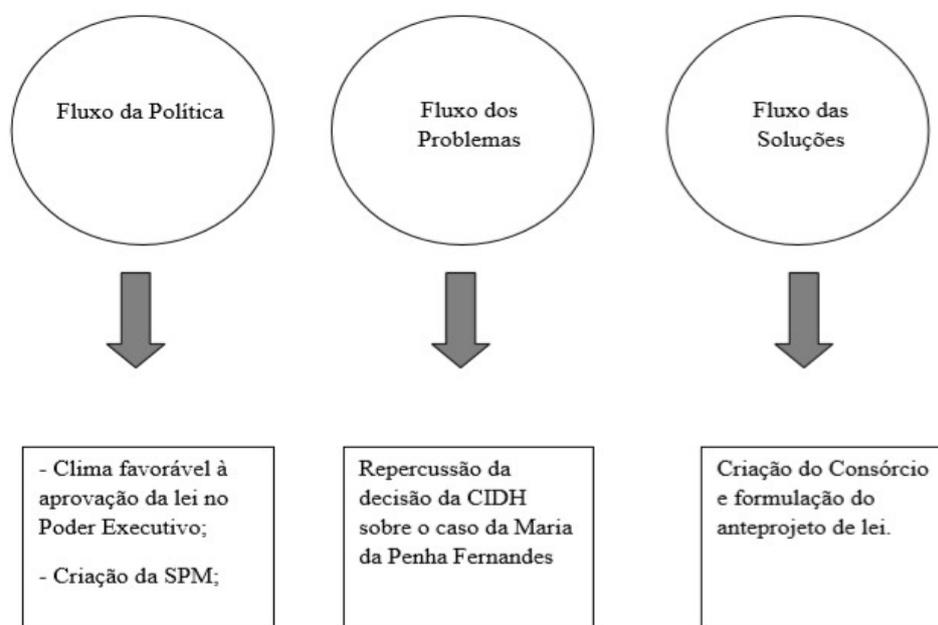
### 7.4.1 Formação da Agenda

É importante ressaltar que as formuladoras originais do projeto foram as membras do Consórcio e os conceitos basilares do anteprojeto foram os fundamentos das Conferências e Convenções da OEA e da ONU. Esse fato permitiu que o Consórcio desse os direcionamentos da política incluindo assim algumas das reivindicações históricas do movimento feminista como medidas preventivas e protetivas à mulher em situação de violência. Além das reivindicações do movimento feminista e das obrigações previstas nos acordos internacionais que o Brasil era signatário, foram utilizadas como referências para elaboração do anteprojeto outras legislações sobre a violência contra a mulher de outros países como a da Espanha (LAVIGNE, 2011). Todas essas referências tinham como quadro interpretativo a percepção de que a violência contra a mulher era uma *violência de gênero*, resultado de uma cultura patriarcal que desvaloriza e menospreza o feminino e supervaloriza o masculino e sujeita o primeiro ao segundo. A fim de combater esses crimes de gênero, seria necessário que o Poder Judiciário também operasse em uma perspectiva de gênero buscando através da ação desse Poder romper as dinâmicas violentas legitimadas pelo patriarcado.

O Consórcio partia assim da perspectiva da criminologia feminista que compreende que a aparente imparcialidade do sistema judiciário é parte do patriarcalismo que busca com isso invisibilizar as desiguais relações entre homens e mulheres se negando a agir em favor dessas últimas sob a justificativa de que ‘todos são iguais perante a lei’ (LARRAURI, 2008). Para romper com a perspectiva de neutralidade do Judiciário produzindo uma lei de enfrentamento à violência contra a mulher na perspectiva da criminologia feminista as membras do Consórcio agiram como empreendedoras de políticas e como atorras habilidosas.

Kingdon (1995) afirma que a entrada de um tema na agenda e, conseqüentemente, a formulação de uma política pública ocorre quando existem *empreendedores de políticas* explorando *janelas de oportunidade*. Esses empreendedores são pessoas com expertise política e/ou são especialistas na área, possuem reconhecimento no campo e poder de persuasão sobre os tomadores de decisão. Esses atores exploram as janelas e dessa forma conseguem inserir os temas na agenda e produzir ou modificar uma política pública. Segundo Kingdon (1995), uma janela de oportunidade só é aberta quando há a convergência dos três fluxos: o fluxo da política, o fluxo dos problemas e o fluxo das soluções. No caso da criação da lei Maria da Penha podemos observar a convergência desses três fluxos. Quanto ao fluxo dos problemas, podemos perceber que a decisão da CIDH sobre o caso das tentativas de homicídio de Maria da Penha Fernandes e a repercussão midiática nacional e internacional sobre o caso foi um evento de significativas dimensões e fez com que o tema da violência contra a mulher no país ganhasse reconhecimento instantâneo. Quanto ao fluxo da política, a repercussão da decisão da CIDH criou um clima favorável à aprovação de uma lei sobre a violência contra a mulher principalmente no Poder Executivo que via nessa lei a oportunidade de mudar a visão negativa que o país tinha em relação a esse tópico (CARONE, 2017). Além disso, houve em 2003 a criação da SPM que abriu um espaço para a alocação das demandas femininas dentro do Poder Executivo e de interlocução com os movimentos feminista e de mulheres. Já no fluxo das soluções já havia uma vasta produção crítica feminista em oposição a aplicação da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência contra a mulher. A insatisfação com essa legislação levou a criação do Consórcio e a sistematização das críticas e das demandas do movimento feministas na forma do anteprojeto de lei.

**Figura III - Modelo dos Fluxos aplicado à Lei Maria da Penha**



Fonte: Autoria própria

Na teoria de Kingdon (1995) a convergência dos fluxos somente permite o surgimento de uma janela de oportunidade, para que o tema de fato entre na agenda dos tomadores de decisão é necessário que os empreendedores de políticas ajam no momento correto e aproveitem a janela aberta. Podemos perceber que no caso aqui em análise, o Consórcio além de atuar como uma comunidade de especialistas que produziram a primeira formulação do anteprojeto de lei, algumas das ativistas agiram também como empreendedoras de políticas. Já havendo o projeto formulado, Leila Barsted, Silvia Pimentel e Íaris Cortês, que possuíam fortes conexões com a Bancada Feminina no Congresso conseguiram, através dessas conexões, a oportunidade de apresentar o anteprojeto na Câmara em uma audiência pública que contava inclusive com a participação da ministra da SPM. O Seminário ‘Violência Doméstica’ ocorrido em 2003 na Câmara dos Deputados foi a porta de entrada do anteprojeto na esfera política onde as ativistas do Consórcio conseguiram não só levar a pauta como convencer as deputadas e a ministra a levar o projeto adiante. O Consórcio não somente conseguiu inserir o tema da violência contra a mulher na agenda, mas o fez na perspectiva de gênero e da criminologia feminista. O anteprojeto passou a integrar a agenda do Executivo e foi criado um grupo de discussão interministerial onde seria aprimorado e discutido e onde se

iniciou o embate entre diferentes percepções sobre como a política deveria ser formulada. Esses embates ocorreram no GTI e na Câmara dos Deputados e foram protagonizados pelo Consórcio e pelo FONAJE e é o que discutiremos no próximo tópico.

#### **7.4.2 A disputa no GTI e na Câmara dos Deputados**

Podemos perceber que durante todo processo de elaboração e tramitação do PL que veio a se tornar a Lei Maria da Penha duas ideias e dois grupos de atores se contrapuseram. De um lado a percepção de que a violência doméstica contra a mulher era um crime de gênero que feria os direitos humanos e, portanto, não poderia ser julgado nos JECRIMs pela lei 9.099/1995 que trata dos crimes de menor potencial ofensivo. De outro lado a percepção de que os JECRIMs eram os espaços ideais para o enfrentamento à violência contra a mulher por possuir uma estrutura diferenciada que possibilitava a resolução do conflito de maneira célere e utilizando penas alternativas ao encarceramento. Defendendo cada uma dessas percepções estavam dois atores sociais, o Consórcio de ONGs Feministas e o FONAJE.

Esses dois atores eram vistos como “especialistas” por membros tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, o que os dava legitimidade para discutir a matéria em análise. O Consórcio era formado por juristas com longa experiência na produção acadêmica e de suporte à produção legislativa sobre violência de gênero e direitos femininos como Silvia Pimentel (CLADEM); Leila Barsted (CEPIA) e Íaris Cortes (CFEMEA). O FONAJE era um fórum de juízes e a sua legitimidade vinha do seu conhecimento do ordenamento jurídico e da atuação como juízes.

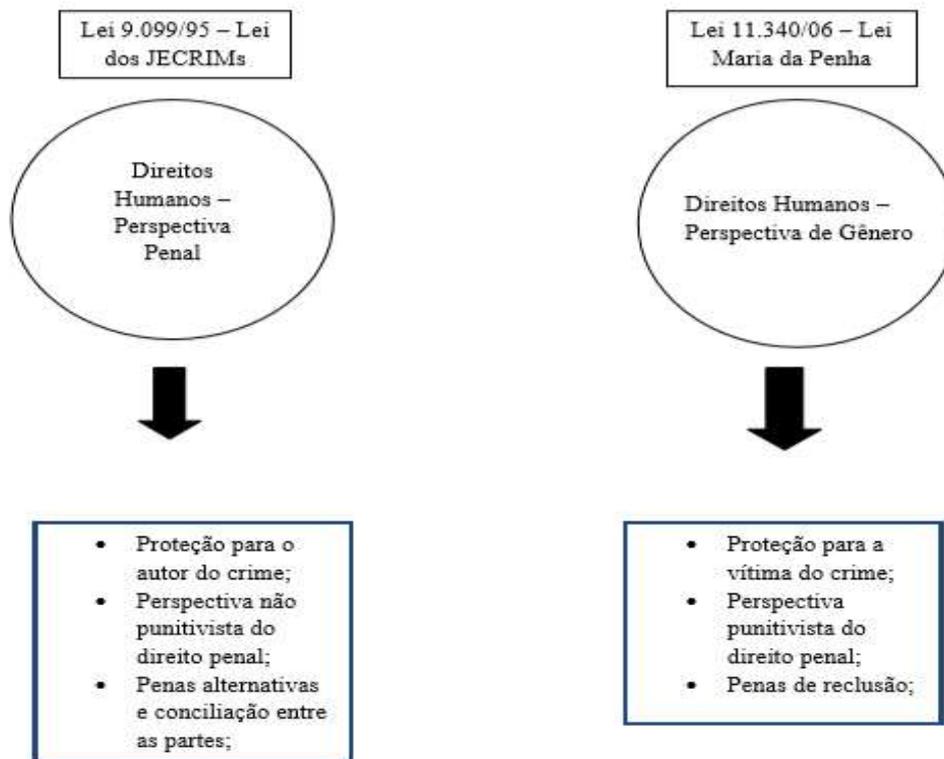
Além dos dois grupos serem reconhecidos como especialistas pelos tomadores de decisão, ambos, cada um em seu campo, apresentavam demandas e sugestões de cunho ‘progressista’. O principal ponto de confronto, como já elencado anteriormente, era a utilização da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra a mulher. A Lei nº 9.099/1995 continhas algumas das propostas advindas da criminologia crítica como o uso de penas alternativas ao encarceramento e a possibilidade de conciliação entre as partes. Já a proposta elaborada pelo Consórcio partia da perspectiva da criminologia feminista, que problematizava as práticas patriarcais expressas nas ações e inações do Poder Judiciário nos crimes que afligiam as mulheres.

Por um lado, as articuladoras da questão de gênero dispunham de acúmulo teórico e de conhecimento de práticas que apontavam para o paradigma internacional

referente aos direitos humanos das mulheres. Ancorados em dados empíricos, sublinhavam a inexorabilidade de se inovar no quadro normativo brasileiro para ajustá-lo ao paradigma anunciado. Por outro, os juízes proclamavam a contribuição da Lei n.º 9.099/1995 ao ordenamento jurídico nacional, por introduzir mecanismos despenalizadores, clamados pela criminologia moderna, assim como outros facilitadores do funcionamento da máquina judiciária (LAVIGNE, 2011, pg. 75).

Cada um, ao seu modo, apresentava uma proposta crítica e reformuladora do Direito Penal clássico, como sistematizamos na figura a seguir.

**Figura IV – Comparativo Lei n° 9.099/1995 e Lei n° 11.340/2006**



Fonte: Autoria Própria

Como os dois atores apresentavam ideias coerentes e bem fundamentadas a partir de conceitos inovadores e progressistas, a disputa rapidamente passou de discursiva para estratégica. Como citado anteriormente, tanto o Consórcio como o FONAJE eram respeitados como especialistas, entretanto, no GTI o FONAJE obteve mais sucesso em convencer os

tomadores de decisão sobre a utilização da Lei nº 9.099/1995 no anteprojeto a ser enviado à Câmara. Não se sabe ao certo quais os motivos que levaram ao *advocacy* dos juízes surtirem mais efeito do que do Consórcio, porém, Lavigne (2011) em citação direta de um trecho extraído da Ata do XVI Fórum Nacional de Juizados Especiais, ocorrido em 2004, mostra que os Juízes se articularam na tentativa de estreitar os laços com a SPM e produzir uma visão positiva dos JECRIMs na resolução dos casos que atingem as mulheres.

Informou, mais, importante desenvolvimento com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, estabelecendo-se parcerias para resgatar a credibilidade dos Juizados Especiais Criminais, tão criticados pelos movimentos de defesa da mulher. Apreciou que, hoje, os Juizados Especiais são considerados parceiros da Secretaria, e são convidados para dar contribuição sobre projetos de lei (Ata do XVI Fórum Nacional de Juizados Especiais apud LAVIGNE, 2011, pg. 78).

O Consórcio também se articulou na tentativa de incidir sobre as decisões dos ministros participantes do GTI. Porém, essa ação foi mais centrada na atuação como especialistas na temática do que uma política de proximidade junto aos tomadores de decisão como as dos juízes do FONAJE.

[...] Quando alguém discutia sobre a competência, querendo mudar o projeto, quem estava ali em Brasília [do Consórcio] discutia, e se quem estava ali não tinha a competência para falar sobre o determinado tópico, se pedia para debater o assunto na reunião seguinte e se ligava para as outras participantes do Consórcio e dizia: “Vem urgente aqui pra Brasília debater esse assunto porque eu não tenho experiência para discutir esse assunto” e vinha uma e debatia com o pessoal do Ministério e conseguia convencer ou fazia acordo com o pessoal, mudava alguma coisa e desse jeito que se faz um projeto de lei (ENTREVISTA II).

Apesar disso o Consórcio saiu derrotado das reuniões do GTI e voltou a sua atuação para o Congresso Nacional onde possuía relações mais intrínsecas com a bancada feminina do Congresso. Na Câmara dos Deputados o principal articulador do Consórcio era o CFEMEA através da Iáris Cortês e as suas assessoras parlamentares que tinham uma longa trajetória de *advocacy* na Câmara e no Senado, assessorando a Bancada Feminina no tocando as temáticas dos direitos das mulheres.

[...] quem atuava dentro do Congresso era o CFEMEA. Era uma organização feminista que originalmente a idéia da ONG era trabalhar com a legislação. Então o CFEMEA nasce para atuar no Congresso Nacional. Então todas as meninas do CFEMEA todos os deputados já conheciam. Então elas tinham muito trânsito ali dentro, porque elas já estavam ali a muito tempo. Já tinha dez anos que o CFEMEA já atuava no Congresso Nacional monitorando os projetos para as mulheres (ENTREVISTA I).

Com o projeto já em tramitação no Congresso, a primeira ação do Consórcio foi entrar em contato com deputadas da Bancada Feminina (CARONE, 2017). Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Dowbor (2012) afirmam que a política de proximidade ou *advocacy* é uma das estratégias mais utilizadas por atores da sociedade civil organizada e que tende a ter resultados ainda mais positivos quando já há ‘ativistas’ ocupando cargos na estrutura estatal. Como mostramos no capítulo anterior, ainda no início dos anos 2000 houve um aumento significativo do número de proposições sobre o tema da violência contra a mulher o que mostra que quando o anteprojeto criado pelo Consórcio chegou a Câmara já havia um significativo número de atores interessados pelo tema na Casa. Como mostramos no capítulo anterior também, é nesse período que houve também um crescimento do número de deputadas e conseqüentemente da bancada feminina o que aumentou as chances do PL ser aprovado. O Consórcio aproveitou as relações já existentes com a bancada feminina e conseguiu criar em torno do projeto uma grande aliança, o que facilitou a tramitação e aprovação dele.

O Consórcio fez uma grande aliança com a Bancada Feminina. A gente conseguiu convencer a bancada feminina. Praticamente todas as deputadas estavam favoráveis, muito difícil alguém ser contra uma lei de violência doméstica né? Na época a gente tinha um movimento social muito favorável, e aí a gente conseguiu convencer, a gente fez uma aliança muito forte com a bancada feminina. Quando a gente ganhou a discussão ali com as parlamentares e, especialmente com a deputada Jandira Feghali, a Secretaria passou a apoiar nossa proposta. Então a Secretaria se convenceu, entendeu que era a melhor ideia (ENTREVISTA I).

Carone (2017) ressalta que durante a tramitação na Câmara a principal estratégia do Consórcio foi o *advocacy* junto às relatoras das comissões em que o PL passou. Taglialegna e Carvalho (2006) mostram que as comissões são os locais de maior ação de atores sociais que buscam influenciar os projetos de leis em tramitação no Congresso, como movimentos sociais e grupos de pressão, pois são nessas comissões que ocorrem as maiores modificações nos projetos de lei. Esse foi o caso do PL nº 4559/2004 que sofreu as maiores modificações na comissão de Seguridade e Família sob a relatoria de Jandira Feghali. A deputada Jandira Feghali aparece tanto nas falas das entrevistadas quanto no material bibliográfico analisado como a grande articuladora do PL na Câmara dos Deputados (CARONE, 2017; LAVIGNE, 2011; BARSTED, 2011; ALBARRAN, 2010). Além da deputada propor uma audiência pública na Câmara e convidar as ativistas do Consórcio para ali expor as suas sugestões em torno do PL, ela também organizou audiências nos estados da federação o que permitiu uma ampla discussão sobre o tema e a participação mais ativa dos movimentos de mulheres. Após

esses momentos participativos, a deputada reuniu as propostas sugeridas nas audiências públicas e reinseriu essas demandas no projeto de lei.

A Jandira foi a grande articuladora da lei, ela conseguiu manter a proposta, agregar coisas, fazer as articulações necessárias para que pudesse ser aprovado a lei e para que não pudesse ser mudada então teve muita articulação no Congresso, na Câmara e depois no Senado (ENTREVISTA I).

Além da ação de *advocacy* junto às relatoras nas comissões, o Consórcio também agiu na intenção de convencer os demais deputados a votar a favor do projeto.

A gente articulou com todo o mundo que estava lá, a gente articulou com o presidente da Câmara, batia de gabinete em gabinete, tinha uma relação de parlamentares que tinham um problema com um artigo ou outro, e a batia no gabinete, ia lá conversava e tentava convencer que era importante deixar do jeito que estava. Então foi um processo de muita articulação do Consórcio dentro do Congresso Nacional, com todo o mundo, com todos os parlamentares, de todos os partidos (ENTREVISTA I).

O conhecimento prévio que a CFEMEA possuía do funcionamento da Câmara, dos deputados e das bancadas fez com que o *advocacy* do Consórcio tivesse mais eficácia, pois as assessoras parlamentares conheciam e eram conhecidas pelos parlamentares, o que facilitava o acesso a eles e garantia que as membras do Consórcio fossem ouvidas por elas.

[...] elas eram assessoras parlamentar do CFEMEA, elas eram 3 ou 4 e tinham muita articulação, elas eram muito qualificadas e muito respeitadas pelos parlamentares e elas conseguiam falar com todo o mundo. Elas tinham articulação com o presidente da Câmara, elas conheciam todos os parlamentares e sabiam quais eram aqueles que tinham poder sobre outros. O CFEMEA falava: “Esse parlamentar que vai mudar voto”, então íamos lá convencê-lo e ele aí e mudava o voto da sua bancada. A gente falava com o parlamentar chave por orientação do CFEMEA (ENTREVISTA I).

O Consórcio, entretanto, não agiu sozinho, cada deputada da Bancada Feminina ficou responsável por convencer os deputados dos seus partidos a defender a proposta, o que resultou na aprovação do PL por unanimidade na votação do Plenário.

Então a gente convenceu mais de 99% dos parlamentares ali, junto com a bancada feminina que também fazia as suas bases, a sua bancada. As parlamentares de cada partido se encarregavam de convencer os partidos e a gente se encarregava de convencer os parlamentares mais resistentes (ENTREVISTA I).

A lei aprovada assim continha as diretrizes pensadas pelo Consórcio como as políticas de proteção e prevenção à violência contra a mulher e ainda as mudanças no âmbito do direito penal requeridas pelo movimento feminista, como expresso no quadro abaixo.

### Quadro XV- Comparativo antes e depois da Lei Maria da Penha

| <b>Antes da Lei Maria da Penha</b>   | <b>Lei Maria da Penha</b>  |
|--|--|
| Não existiam leis específicas sobre violência doméstica contra a mulher.   | Tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher.  |
| Não estabelecia as formas desta violência.   | Estabelece as formas de violência doméstica contra a mulher sendo física, psicológica, sexual, patrimonial.  |
| Não tratava das relações de pessoas do mesmo sexo.   | Determina que a violência doméstica contra a mulher independa de orientação sexual.  |
| Aplicava a lei dos juizados especiais criminais (Lei 9.099/95) para os casos de violência doméstica. Estes juizados julgavam os crimes de pena de até dois anos (menor potencial ofensivo).  | Retira dos juizados especiais criminais (Lei nº 9.099/95) a competência para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher.  |
| Os juizados especiais criminais tratavam somente do crime, mas para a mulher vítima de violência doméstica resolver as questões de família (separação, pensão, guarda de filhos) tinha que ingressar com outro processo na vara da família.        | Prevê a criação de juizados especiais de violência doméstica familiar contra a mulher, com competência cível e criminal, para abranger todas as questões.  |
| A autoridade policial efetuava um resumo dos fatos através do TCO (termo circunstanciado de ocorrência).   | Prevê um capítulo específico para o atendimento, pela autoridade policial, para os casos de violência doméstica contra a mulher.   |
| Permitia a aplicação de penas pecuniárias como as de cesta básicas e multa.  | Proíbe a aplicação dessas penas.   |
| A mulher podia desistir da denúncia na delegacia.  | A mulher somente poderá renunciar a denúncia perante o juiz.   |
| A pena para o crime de violência doméstica era de seis meses a um ano.   | Altera o artigo 61 do Código Penal para considerar esse tipo de violência como agravante de pena.  |
| Não era prevista a prisão preventiva para os crimes de violência doméstica.  | Altera o código de processo penal para possibilitar, ao juiz, a decretação da prisão preventiva, quando houver risco à integridade física ou psicológica da mulher.  |
| A mulher vítima de violência doméstica, em geral, ia desacompanhada de advogado ou defensor público às audiências.   | A mulher deverá estar acompanhada de advogado ou defensor em todos os atos processuais.  |
| A violência doméstica contra a mulher portadora de deficiência não aumentava a pena.   | Se a violência doméstica for cometida contra a mulher portadora de deficiência, a pena será aumentada em 1/3.  |
| Não previa o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação. O agressor podia continuar frequentando os mesmos lugares que a vítima frequentava, bem como não era proibido de manter qualquer forma de contato com a agredida. | Altera a lei de execuções penais para permitir que o juiz determine o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação. O juiz pode fixar o limite mínimo de distância entre o agressor e a vítima, seus familiares e testemunhas. Pode também proibir qualquer tipo de contato com a ofendida, seus |

|  |                           |
|--|---------------------------|
|  | familiares e testemunhas. |
|--|---------------------------|

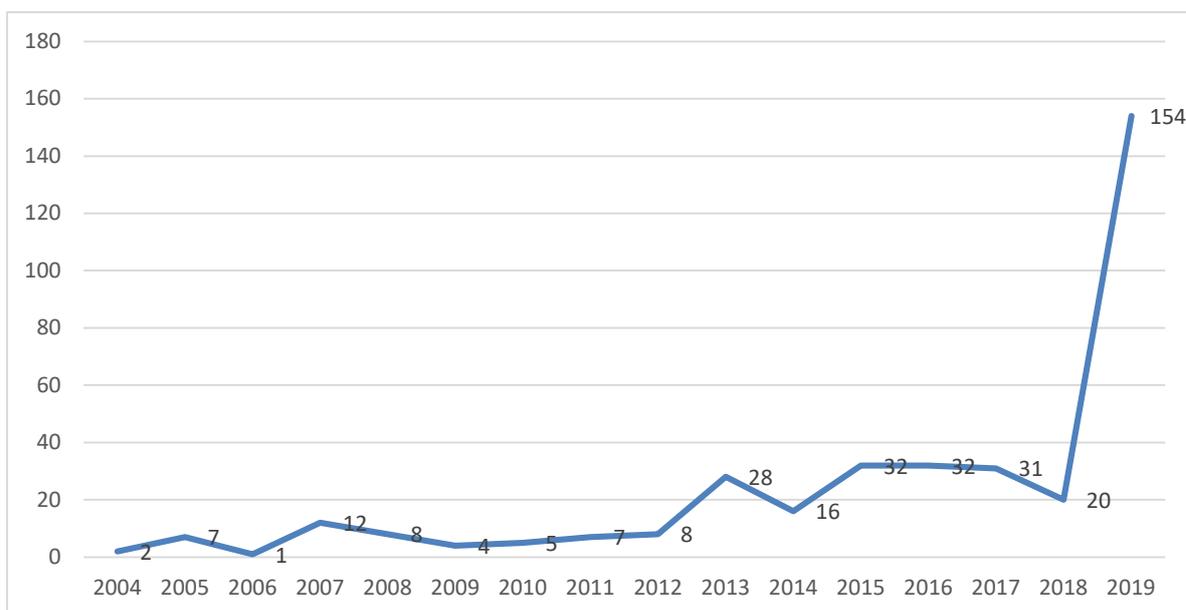
Fonte: CARONE, 2017.

Entretanto, as conquistas concretizadas na aprovação da lei Maria da Penha não permaneceram intactas no decorrer dos anos seguintes. A Câmara dos Deputados na década seguinte foi palco de inúmeras disputas no tocante ao tema da violência contra a mulher, tópico que será trabalhado no capítulo seguinte.

## **8 AS PROPOSTAS DE LEIS POSTERIORES À LEI MARIA DA PENHA**

A aprovação da Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, trouxe mudanças significativas ao ordenamento jurídico brasileiro. A Lei além de definir a violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero, incluindo essa percepção no ordenamento jurídico, também criou um sistema de proteção à vítima e de prevenção a essa violência. Além disso, a Lei impulsionou a criação de outras importantes políticas desenvolvidas pelo Poder Executivo, como o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra Mulher e a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, criadas levando em conta as diretrizes da Lei, com o objetivo de contribuir com a sua implementação. Entretanto, as discussões em torno da violência doméstica não se extinguíram com a sua aprovação, ao contrário, o Poder Legislativo ainda foi palco de inúmeras contribuições e disputas sobre o tema.

Ainda no ano de 2004, foi apresentado ao Congresso o PL nº 4.539 pela deputada Iriny Lopes que instituía o dia nacional de mobilização dos homens pelo fim da violência contra as mulheres e o PL nº 3.525, do deputado Ronaldo Vasconcellos, que instituía normas para o atendimento às vítimas nos serviços de saúde. Em 2005, foram propostos mais sete projetos, em 2006, mais um e, em 2007, mais doze. O tema foi recebendo cada vez mais reconhecimento e o número de PLs apresentados foi crescendo a cada ano chegando a mais de 150 projetos apresentados no ano de 2019 na Câmara dos Deputados, como demonstrado no gráfico abaixo.

**Gráfico IV - Número de Projetos de Lei entre 2004 e 2019**

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

O crescimento do número de PLs apresentados nessas duas décadas mostra que a aprovação da Lei Maria da Penha não só não extinguiu as discussões sobre o tema no Congresso, como pode ter impulsionado mais iniciativas pela ampliação dos direitos das mulheres vítimas, criando a oportunidade para que outras demandas surgissem nas áreas de moradia, emprego e renda e assistência social, além das áreas tradicionalmente relacionadas ao tema da violência contra a mulher como saúde e segurança. A Lei Maria da Penha também não extinguiu as disputas no âmbito do Direito Penal. As contribuições em torno da violência contra a mulher ocorridas durante essas duas décadas é o que trataremos neste capítulo.

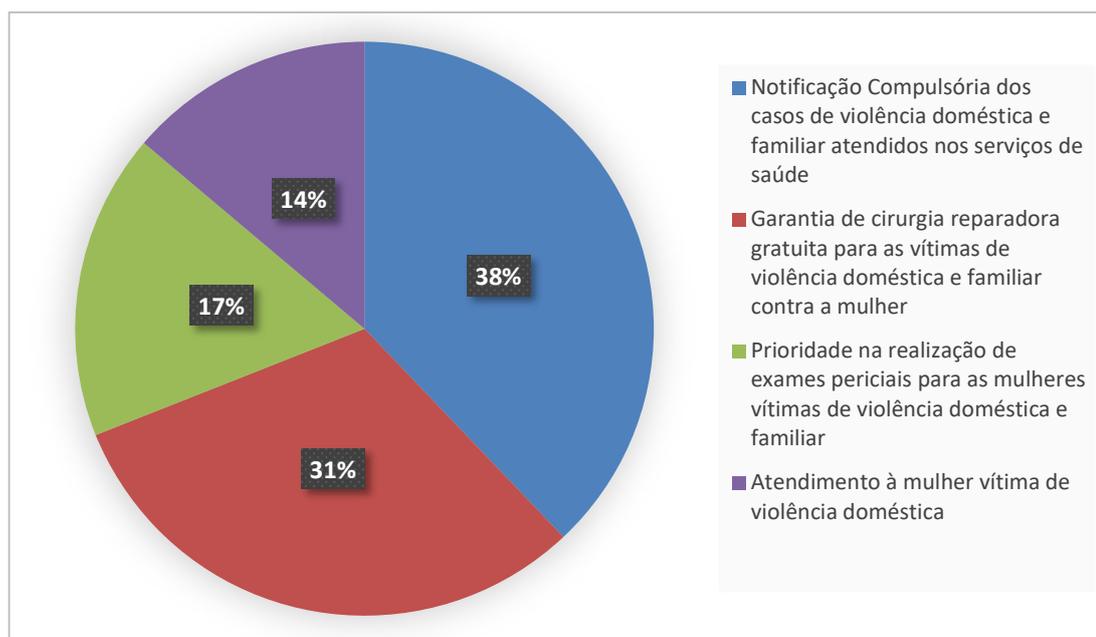
### 8.1 Projetos para além do âmbito penal

Diferentemente dos capítulos anteriores, nos quais analisamos um número relativamente pequeno de projetos de lei, neste capítulo, dado a quantidade dos PLs analisados, é necessária uma organização distinta que possibilite a melhor compreensão dos dados e da análise que apresentaremos. Sendo assim, decidimos agrupar os projetos de leis pelas temáticas de que eles visam tratar, tais como saúde, educação, emprego e renda, entre outros. Começaremos apresentando os PLs que tratavam da questão da saúde.

## Saúde

Durante os anos de 2004 a 2019 a área da saúde foi umas áreas que teve mais PLs apresentados, foram propostos ao todo 30 projetos de leis nessa área.

**Gráfico V- Projetos de Lei apresentados na área da saúde (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Grande parte dos PLs apresentados versavam ou sobre a notificação compulsória nos casos de violência contra a mulher atendidos nos serviços de saúde ou sobre a realização de cirurgias reparadoras gratuitas para as vítimas que possuíssem sequelas da violência sofrida. Quanto a notificação compulsória, como já havia sido aprovada a Lei nº 1.0778/2003 que estabelecia justamente a obrigatoriedade da notificação, os PLs apresentados visavam realizar somente pequenas modificações como o estabelecimento de um prazo para o envio dessa notificação as Delegacias Especializadas<sup>68</sup>. Já quanto a proposição de cirurgias reparadora foi

<sup>68</sup> PL 5673/2005; PL 2566/2007; PL 4247/2008; PL 3343/2008; PL 6348/2009; PL 383

7/2015; PL 4552/2016; PL 6232/2016; PL 8003/2017; 8488/2017; PL 10025/2018;

proposta por nove projetos de lei<sup>69</sup>, sendo dois deles aprovados o PL nº 123/2007 e o PL nº 6.295/2013. Enquanto o PL nº 123/2007 versava somente sobre a obrigatoriedade do oferecimento de cirurgias reparadoras, o PL nº 6.295/2013 dispunha também sobre o acompanhamento psicológico para a vítima que também deveria ser disponibilizado pelos serviços de saúde.

Outro tema abordado foi a priorização das vítimas de violência doméstica e familiar nos exames periciais. Nesse tema foram apresentados cinco projetos de lei<sup>70</sup>, sendo um aprovado, o PL nº 235/2011. Por fim, foram apresentados PLs que tratavam sobre o atendimento à vítima nos serviços de saúde<sup>71</sup>. Quanto a esse tema, o principal aspecto abordado foi a questão da garantia de atendimento humanizado e o oferecimento de tratamento tanto físico quanto psicológico à vítima, esses PLs tratavam de temas bastante abrangentes e todos eles foram arquivados ou apensados a projetos mais específicos. É importante salientar que, apesar de terem sido apresentados mais projetos de leis na área da saúde do que nas demais áreas, as proposições nessa área diminuíram gradativamente durante os anos, sendo a maior parte das proposições apresentadas entre 2005 e 2011. Depois desse período, outros temas foram entrando na agenda e granjeando a atenção dos deputados como o tema ‘emprego e renda’, ‘segurança’ e ‘moradia’.

### ***Emprego e Renda***

Outra área que teve um número significativo de proposições foi a de ‘emprego e renda’. Partindo de estudos e pesquisas que já demonstravam a forte correlação entre violência doméstica e pobreza feminina (GRADE; GUIZZO, 2019) esses PLs visavam a manutenção da renda da mulher vítima que tivesse que se ausentar de casa e do trabalho em razão da violência, a sua reinserção no mercado de trabalho ou a qualificação da vítima para que ela não mais dependesse do agressor.

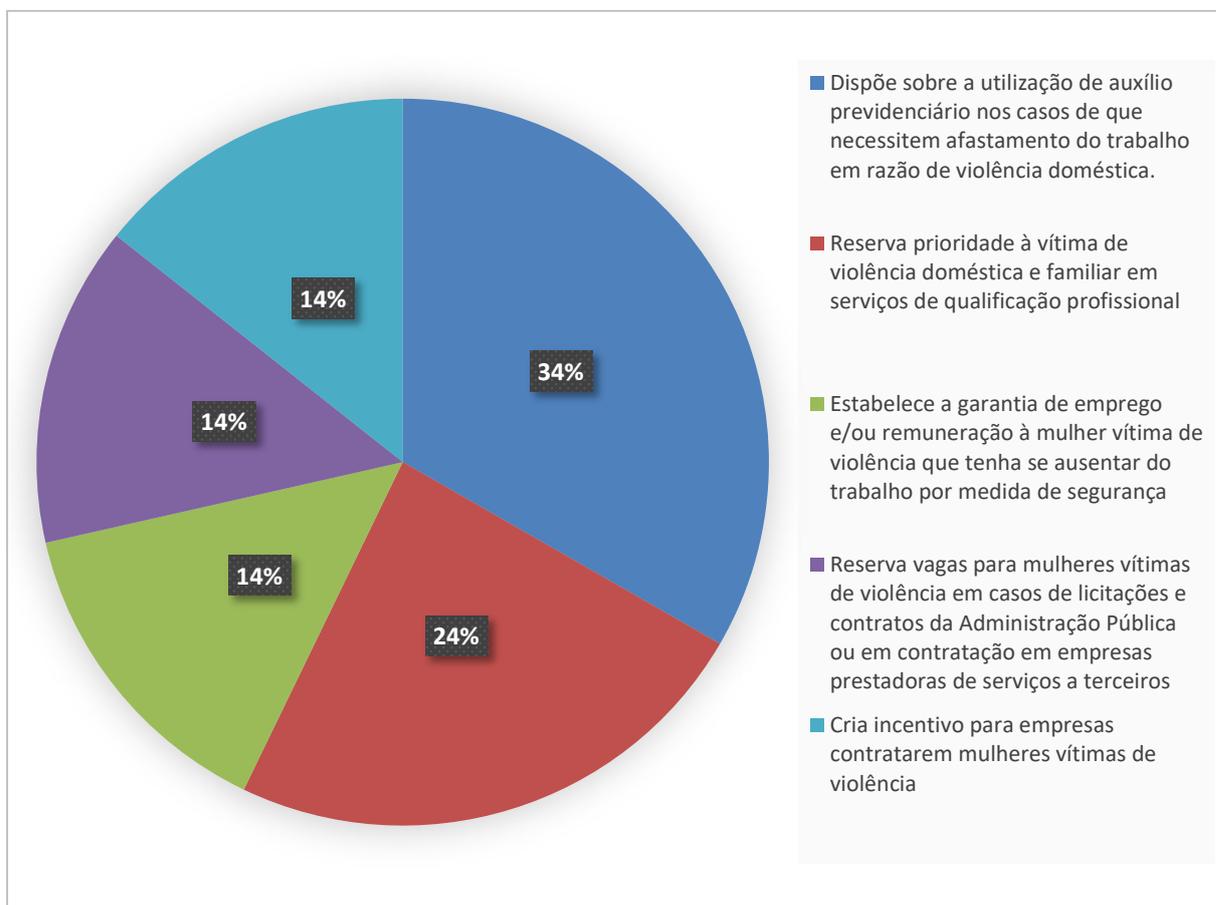
---

<sup>69</sup>PL 3525/2004; PL 5566/2005; PL 6569/2006; PL 2481/2007; PL 123/2007; PL 1534/2007; PL 6295/2013; PL 2362/2015; PL 715/2019;

<sup>70</sup> PL 7659/2010; PL 258/2011; PL 2366/2011; PL 235/2011; PL 5346/2016;

<sup>71</sup> PL 4958/2005; PL 3084/2008; PL 3901/2015; PL 2737/2019;

**Gráfico VI - Projetos de Lei apresentados na área de Emprego e Renda (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Uma das preocupações mais recorrentes dos deputados foi a manutenção da renda da vítima mesmo em caso de afastamento do lar e, conseqüentemente, do trabalho, com esse intuito foram propostos dez projetos de leis. Sete PLs propunham que em caso de violência doméstica a vítima pudesse utilizar os auxílios da Previdência Social, possibilitando assim a manutenção da renda da vítima por até seis meses<sup>72</sup>. Já os outros três PLs propunham a manutenção do vínculo empregatício com remuneração, o que garantiria a estabilidade financeira da vítima e para que assim ela pudesse recomeçar a vida longe do agressor<sup>73</sup>.

Além da manutenção da renda, os deputados também propuseram projetos com o intuito de ofertar à vítima programas de qualificação profissional para a melhor inserção ou

<sup>72</sup> PL 1362/2011; PL 6167/2019; PL 5678/2019; PL 5388/2019; PL 1510/2019; PL 4264/2019; PL 886/2019;

<sup>73</sup> PL 6883/2013; PL 5535/2019; PL 5945/2019;

reinserção dela no mercado e trabalho<sup>74</sup>, esses projetos previam a reserva de vagas em cursos de qualificação profissional como os ofertados pelo SENAC e/ou o SENAI e em programas como o PRONATEC. Junto a isso, também foram propostos projetos que visavam a contratação da mulher vítima de violência, ou que garantiam a reserva de vagas no serviço público ou em empresas terceirizadas<sup>75</sup> ou que ofertavam benefícios para as empresas que empregassem mulheres vítimas de violência<sup>76</sup>.

A maioria dos projetos foram apresentados em 2019 e, portanto, no momento da coleta de dados ainda se encontravam em tramitação, e ainda aqueles que foram apresentados nos anos anteriores foram apensados a projetos mais abrangentes ou arquivados.

### *Segurança*

Assim como a área da saúde, a área da segurança esteve frequentemente presente nas demandas do movimento feministas e nas proposições dos deputados sobre violência doméstica. Entre 2004 e 2019, foram propostos 20 projetos de leis na área de segurança e muitos deles seguiam a mesma proposta dos PLs apresentados na década de 1990: a criação, o atendimento e a organização das DEAMs. Entretanto, foram apresentadas algumas propostas um pouco mais inovadoras como a de acompanhamento dos casos pelas delegacias com o fim de prevenir a reincidência.

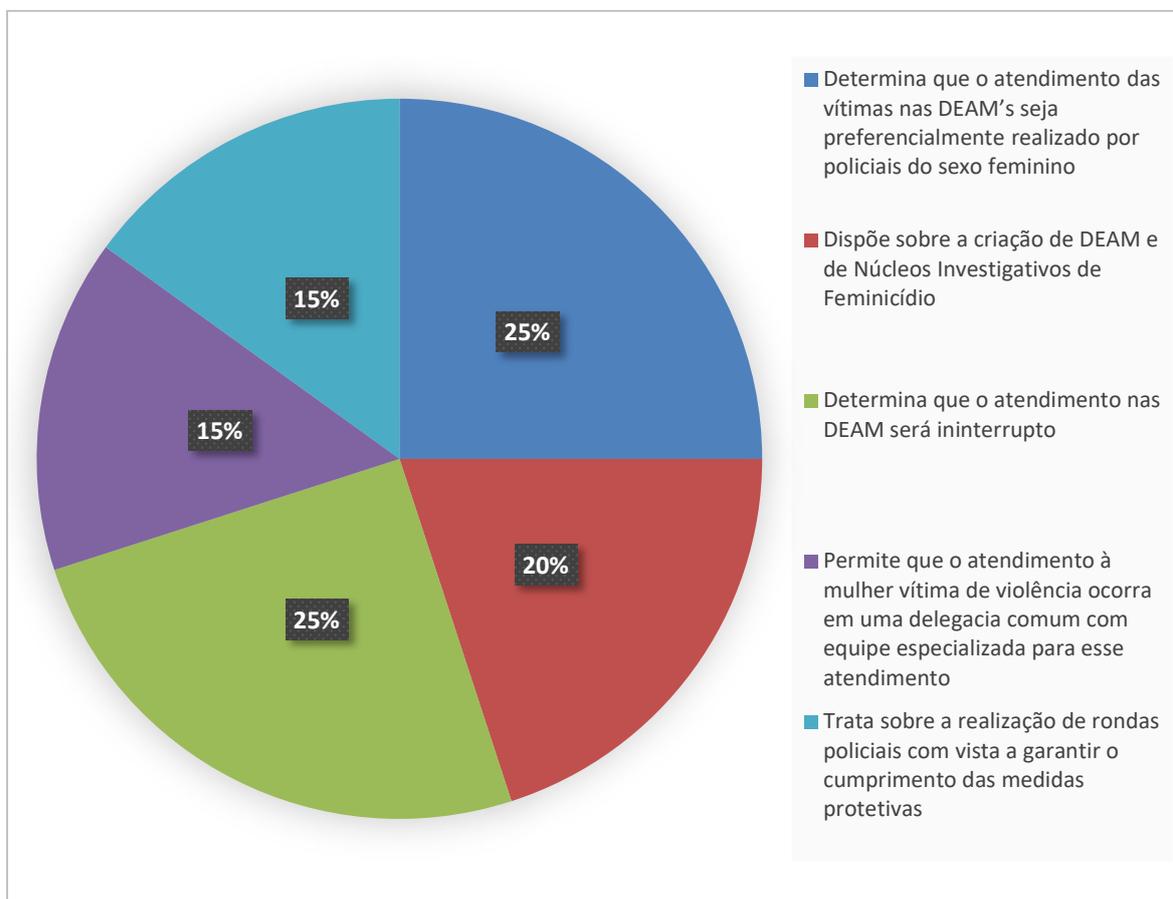
---

<sup>74</sup> PL 5335/2005; PL 5976/2013; PL 4105/2015; PL 10018/2018; PL 6115/2019;

<sup>75</sup> PL 9384/2017; PL 5548/2019; PL 2372/2019;

<sup>76</sup> PL 4531/2019; PL 3792/2019; PL 3414/2019

**Gráfico VII - Projetos de Lei apresentados na área da Segurança (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

A maior parte dos projetos abordam temas já anteriormente abordados por debates e propostas parlamentares e que eram demandas antigas do movimento feminista (SANTOS, 2008), tais a exigência de que o atendimento às vítimas nas DEAMs fosse realizado por policiais do sexo feminino<sup>77</sup> e que as DEAMs oferecessem atendimento 24 horas<sup>78</sup>. Ainda sobre as DEAMs foram apresentados quatro projetos que versavam sobre a criação de DEAMs e de Núcleos de Investigação de Femicídios em cidades consideradas de médio e grande porte, que possuíssem acima de 70.000 habitantes<sup>79</sup>. Visando beneficiar as cidades de pequeno porte foram propostos projetos para que o atendimento à mulher vítima de violência

<sup>77</sup> PL 6773/2013; PL 36/2015; PL 5524/2016; PL 120/2019; PL 382/2019;

<sup>78</sup> PL 3901/2008; PL 42/2015; PL 4325/2016; PL 4734/2019; PL 2263/2019;

<sup>79</sup> PL 689/2015; PL 5475/2016; PL 3852/2019; PL 501/2019;

ocorresse nas delegacias comuns prevendo a criação de equipes especializadas destinadas ao atendimento dessas mulheres<sup>80</sup>.

Por fim, foram apresentados três PLs que propunham medidas para garantir o cumprimento das medidas protetivas de urgência<sup>81</sup>. Inspirados em uma política realizada pela Secretária de Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul, a Patrulha Maria da Penha<sup>82</sup>, os PLs propunham a realização de um serviço e acompanhamento pela polícia militar em que se verificaria se as medidas protetivas de urgência estavam sendo respeitadas pelo agressor. Essa verificação se daria por meio de visitas às vítimas. No momento da coleta de dados, esses projetos ainda estavam em tramitação.

### ***Educação***

Na área da educação, foram propostos 12 projetos de leis que na sua grande maioria versavam sobre a inclusão da Lei Maria da Penha nos currículos escolares. Também houve propostas de realização de ciclos de palestras e eventos nas escolas para tratar o tema da violência contra a mulher.

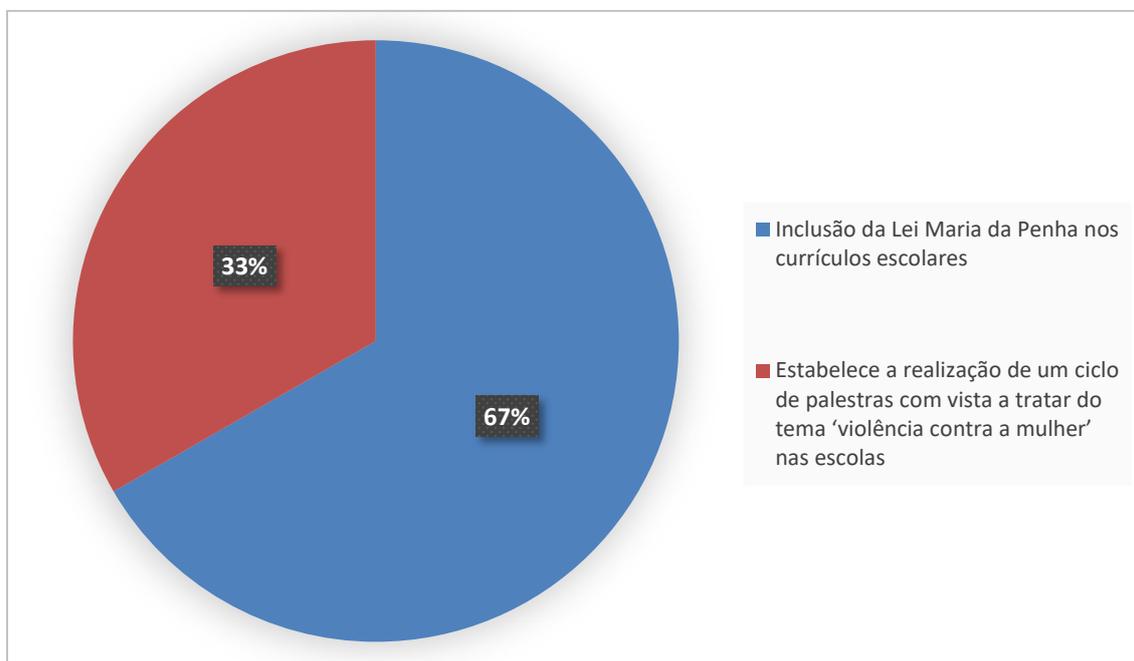
---

<sup>80</sup> PL 5142/2005; PL 8120/2014; PL 4183/2015;

<sup>81</sup> PL 6739/2016; PL 7181/2017; PL 4648/2019;

<sup>82</sup> Disponível em <https://brigadamilitar.rs.gov.br/patrolha-maria-da-penha>, acesso em 17/09/2020.

**Gráfico VIII- Projetos de Lei apresentados na área da Educação (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

De maneira geral os projetos buscavam implementar o artigo 8º da Lei Maria da Penha<sup>83</sup> promovendo não só a inclusão do tema nos currículos escolares, mas também fazê-lo em uma perspectiva de gênero e de maneira transversal, relacionando o tema com o dos direitos das crianças e adolescentes, das minorias sociais e da desigualdade social no país. Outra preocupação dos deputados, foi a inclusão de ciclos de palestras sobre o tema da violência. Com esse objetivo, foram apresentados quatro projetos de lei<sup>84</sup>, entre eles o PL nº 4.318/2019 que tinha como objetivo a criação de uma Campanha Nacional, intitulada “Namoro sem Violência”, que visava conscientizar sobre a ocorrência da violência contra a mulher nas relações entre os jovens. Esses projetos também se encontravam em tramitação no momento da coleta de dados.

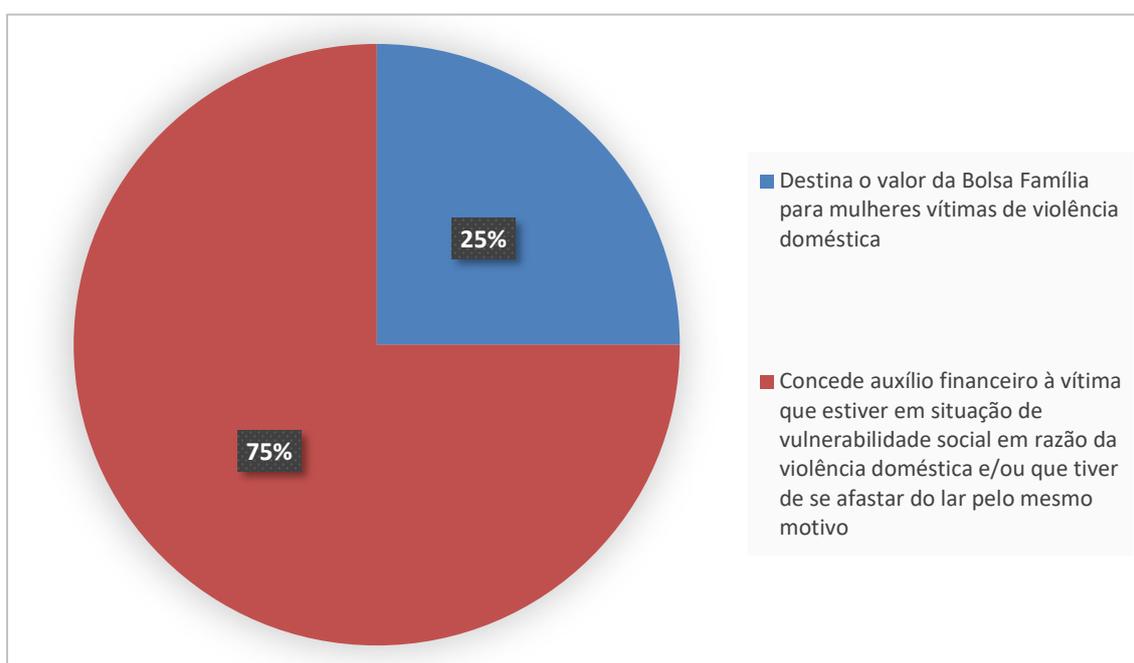
<sup>83</sup> PL 2431/2007; PL 6010/2013; PL 6355/2016; PL 5509/2019; PL 598/2019; PL 4589/2019; PL 3574/2019; PL 1447/2019;

<sup>84</sup> PL 852/2019; PL 3340/2019; PL 3573/2019; PL 4318/2019;

### *Assistência Social*

As áreas de assistência social e de moradia, apesar de estarem presentes nas proposições dos deputados, obtiveram menor atenção. Na área de assistência social foram propostos sete projetos de lei, sendo que a totalidade deles previa a destinação de auxílio financeiro para as mulheres vítimas de violência.

**Gráfico IX- Projetos de Lei apresentados na área da Assistência Social (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Dos sete projetos de leis, cinco previam o pagamento pelo governo de um auxílio para a mulher vítima de violência doméstica, para tanto os PLs propunham que a violência doméstica fosse elencada como uma ‘situação de vulnerabilidade temporária’ e estivesse prevista na Lei nº 8742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) para que a vítima pudesse requerer o auxílio disponível nestes casos<sup>85</sup>. Outros dois PLs propunham a inclusão das

<sup>85</sup> PL 7353/2010; PL 4652/2012; PL 6296/2013; PL 6011/2013; PL 8330/2015; PL 6437/2019;

vítimas como beneficiárias do Programa Bolsa Família<sup>86</sup>. Nenhum dos projetos em questão foram aprovados, estando cinco deles em tramitação, no momento da coleta dos dados.

### ***Moradia***

Outro tema que foi objeto de atenção dos deputados foi o do acesso à moradia para as mulheres vítimas de violência. Nesse tópico, foram apresentados oito projetos de leis, todos com a mesma proposição: previam o acesso prioritário das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar aos programas habitacionais do governo<sup>87</sup> como o Minha Casa Minha Vida. Até o momento do final da pesquisa de campo, todos estavam em tramitação.

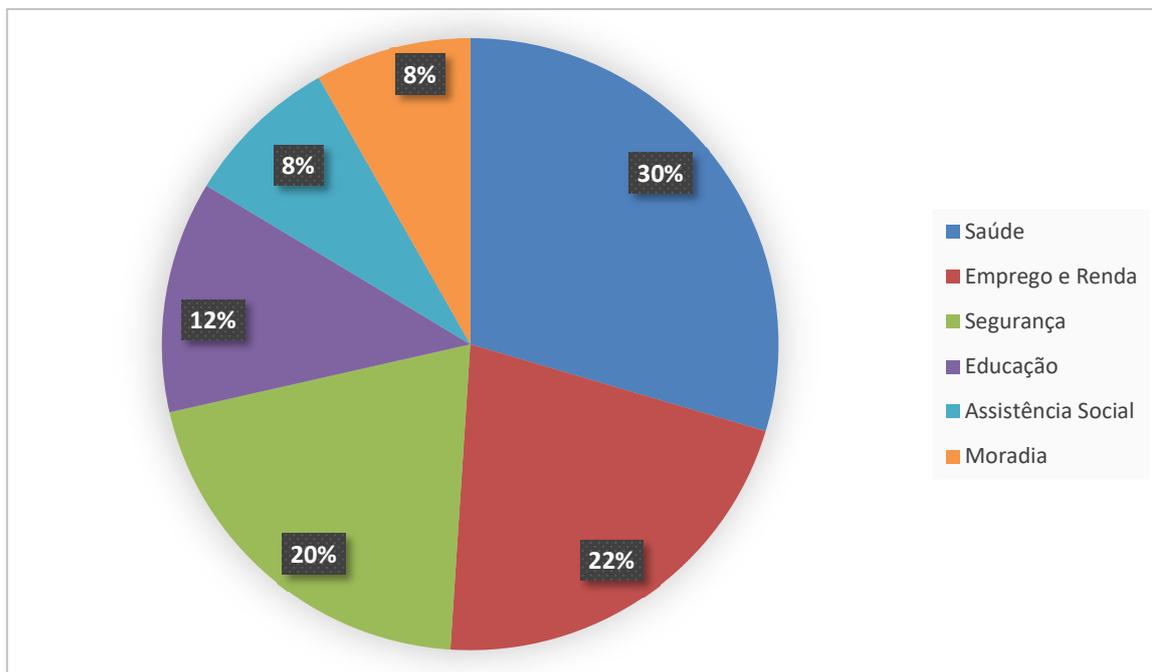
Como mostramos no capítulo 6, temas como saúde e segurança já estavam presentes na pauta da Câmara antes mesmo da promulgação da lei Maria da Penha. Esses temas não saíram de cena após a aprovação da lei e voltaram a ser objeto da atenção dos deputados. Entretanto, como podemos observar, os temas abordados nos PLs apresentados pelos deputados não divergiam consideravelmente dos abordados anteriormente a lei Maria da Penha, não apresentando mudanças significativas ao que já havia sido tratado e até mesmo aprovado, como foi o caso dos vários projetos que propunham pequenas mudanças quanto a notificação obrigatória dos casos de violência doméstica nos serviços de saúde ou a obrigatoriedade de policiais mulheres no atendimento nas DEAMs. Ainda assim, os projetos de lei que tratavam sobre saúde e segurança totalizaram metade dos PLs apresentados no período 2004-2019, como demonstra o gráfico abaixo.

---

<sup>86</sup> PL 6509/2009; PL 6012/2013;

<sup>87</sup> PL 4390/2012; PL 7055/2014; PL 7794/2017; PL 10812/2018; PL 6582/2019; PL 3290/2019; PL 920/2019; PL 2869/2019;

**Gráfico X – Projetos de Lei apresentados por área (2004-2019) - Percentual**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

No entanto, novos temas foram surgindo na agenda da Câmara dos Deputados como Emprego e Renda, Educação e Moradia que versavam não somente sobre os serviços que deveriam ser prestados a vítimas, mas sobre políticas que previam a emancipação da mulher vítima de violência para que fosse possível uma mudança na sua situação de subjugação e de violência. Com esse objetivo, foram apresentados os projetos que tratavam de emprego e renda, pois, como já demonstrado por inúmeras pesquisas (SAWAIA, 1995; CARDOSOM, 1997; NARDAZ; KOLLER, 2006), a dependência financeira é um dos principais motivos para a permanência das mulheres na situação de violência. Promover a emancipação da vítima através da qualificação profissional da mulher ou buscar garantir uma fonte de renda se tornou uma das maiores preocupações na agenda do enfrentamento à violência contra a mulher.

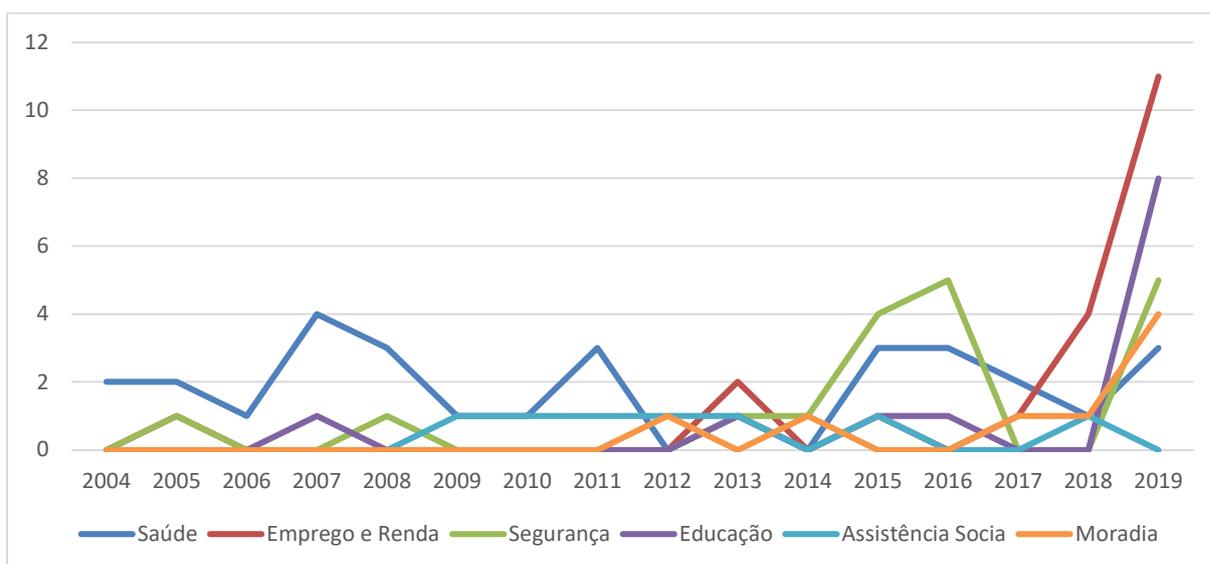
No mesmo caminho, os projetos que visavam garantir à mulher vítima de violência o acesso prioritário à moradia buscavam a emancipação feminina provendo à vítima meios para que ela deixasse de viver com o agressor. Apesar desses projetos tratarem da questão da violência contra a mulher, eles também visavam modificar as relações de gênero, propiciando as mulheres melhores colocações no mercado de trabalho, melhores condições de renda e de moradia, o que ia tanto na direção do que fora estabelecido nos I e II Plano de Políticas para

as Mulheres<sup>88</sup>, quanto do que orientavam os tratados internacionais da ONU sobre os direitos femininos.

O tema da educação também recebeu uma significativa atenção dos deputados ao longo dos anos 2010 e 2019. Diferentemente dos projetos sobre emprego e renda e moradia que buscavam a emancipação da vítima de violência, os PLs que tratavam da educação de gênero nas escolas possuíam o objetivo de prevenção à violência inserindo nas escolas as discussões sobre gênero e violência, implementando assim a Política de Enfrentamento à Violência contra Mulher.

Os temas como emprego e renda, moradia, educação se tornaram o foco principal dos projetos de leis apresentados a partir de 2014, como fica claro no gráfico abaixo.

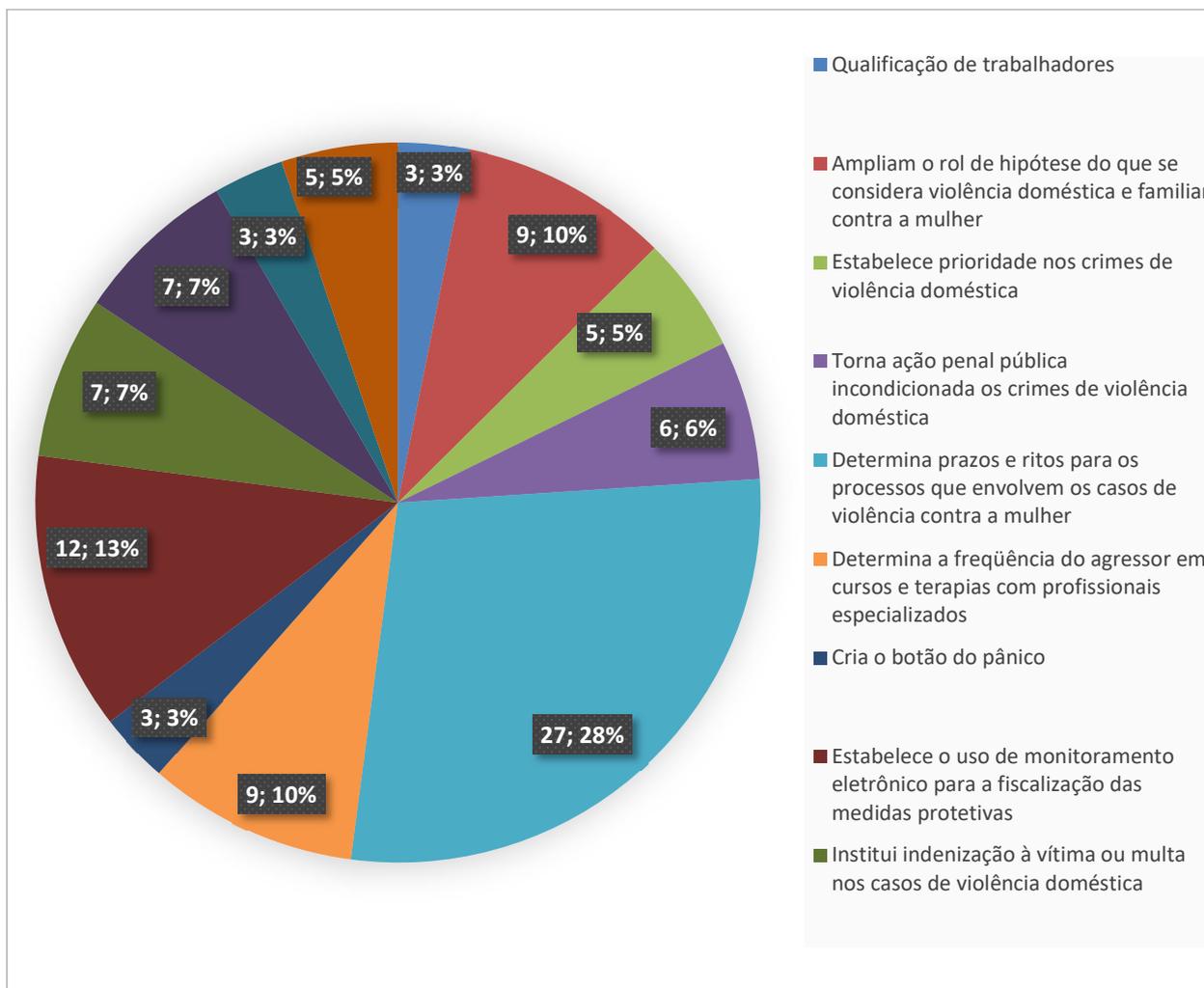
**Gráfico XI – Projetos de Lei apresentados por área e por ano (2004-2019) – Número**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

É importante salientar também que, apesar das propostas que buscavam promover a emancipação feminina ganharem bastante atenção, outros temas mais genéricos também estiveram em pauta durante o período analisado, como mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico XII - Projetos de Lei diversos que versavam sobre violência contra a mulher (2004-2019) - Número**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

## 8.2 Violência contra à Mulher e o Direito Penal

A questão penal também voltou à pauta na Câmara dos Deputados, após a aprovação da Lei Maria da Penha. A discussão que foi iniciada após a aprovação dessa Lei se centrou na problemática da penalidade do crime. Enquanto um considerável número de propostas de lei pedia o endurecimento penal nos casos de violência em que as mulheres eram vítimas, por meio de um aumento de tempo de encarceramento dos agressores, um outro conjunto de propostas retomava a discussão sobre justiça restaurativa e a recuperação dos agressores por meio de penas alternativas. Essas proposições são o que analisaremos neste tópico.

### **8.2.1 Endurecimento Penal nos casos de violência contra à mulher**

A maior parte das propostas apresentadas pelos deputados foi no intuito de aumentar o tempo de reclusão dos responsáveis pela violência doméstica contra a mulher. Com essa intenção foram apresentados 21 projetos de lei, entre 2007 e 2019.

Os dois primeiros projetos nesse sentido, foram propostos ainda em 2007: foram eles o PL nº 344/2007<sup>89</sup>, da deputada Solange Amaral (PFL/RJ), e o PL nº 312/2007<sup>90</sup>, do deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS). Eles buscavam alterar o art. 129 e o art. 147, do Código Penal, dobrando a pena dos crimes de lesão corporal e de ameaça quando cometidos contra a mulher. O tema voltou para agenda em 2013 e 2014. Em 2013, foi apresentado o PL nº 5.097/2013<sup>91</sup>, da deputada Aline Corrêa (PP/SP), e, em 2014, o PL nº 7.056/2014<sup>92</sup> do deputado José Mentor (PT/SP), que buscavam alterar os art. 129 e 145 do Código Penal para elevar a pena mínima nos casos de crime de lesão corporal, passando de três meses para seis meses.

Em 2019, entretanto, foi quando o tema recebeu maior atenção dos deputados: foram propostos 11 projetos com o intuito de aumentar a pena nos casos de violência contra a mulher. Além do aumento do número de proposições, foi nesse período que houve um aumento significativo nas penalidades, o que pode ser observado no PL nº 5.537/2019<sup>93</sup> do deputado Fernando Rodolfo (PL/PE) que tratava dos crimes de ameaça e chantagem, que tinha como penalidade a detenção por um período de um a seis meses ou multa. A proposta do deputado era o aumento da pena para detenção de um a três anos ou multa, sendo a pena ampliada em até 2/3 nos casos de violência doméstica. No mesmo sentido foi o PL nº 5.930/2019<sup>94</sup>, do deputado Júlio Cesar Ribeiro (REPUBLIC/DF), que tratava sobre a pena

---

<sup>89</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=440345&filename=PL+344/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=440345&filename=PL+344/2007), acesso em 05/10/2020.

<sup>90</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=439792&filename=PL+312/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=439792&filename=PL+312/2007), acesso em 05/10/2020.

<sup>91</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1062812&filename=PL+5097/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1062812&filename=PL+5097/2013), acesso em 05/10/2020.

<sup>92</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1224456&filename=PL+7056/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1224456&filename=PL+7056/2014), acesso em 05/10/2020.

<sup>93</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1821221&filename=PL+5537/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1821221&filename=PL+5537/2019), acesso em 06/10/2020.

<sup>94</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1832021&filename=PL+5930/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1832021&filename=PL+5930/2019), acesso em 06/10/2020.

nos crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria), aplicando a pena em dobro nos casos que envolviam violência contra a mulher e também dos crimes de ameaça e chantagem, propondo a pena de detenção de seis meses a dois anos nesses crimes. Outras iniciativas com o mesmo objetivo foram os PLs nº 2.409/2019<sup>95</sup>, da deputada Mariana Carvalho (PSDB/RO), e nº 3.299/2019, do deputado Fábio Henrique (PSD/SE), que visavam aumentar a pena nos crimes de lesão corporal, quando esse envolvesse violência doméstica, passando a pena mínima de três meses e máxima de três anos para mínima de um ano e máxima de cinco anos. Caso semelhante é o PL nº 856/2019<sup>96</sup>, do deputado Célio Studart (PV/CE), que propunha nos casos de violência contra a mulher, a pena de reclusão de dois a cinco anos, sendo a pena aplicada em dobro, nos casos da primeira reincidência, e em triplo, no caso da segunda.

Outros PLs que também tinham o intuito de elevar a pena em casos de lesão corporal em contexto de violência doméstica, foram os PLs nº 1.309/2019, do deputado Daniel Silveira (PSL/RJ), que elevava a pena mínima de três meses para um ano e seis meses. A mesma iniciativa teve o deputado Valmir Assunção (sem partido) ao propor o PL nº 453/2019 que aumentava a pena mínima nos casos de violência contra membros da unidade familiar, ampliando-a de três para seis meses. Foi apresentado também o PL nº 4.469/2019, do deputado Expedito Netto (PSD/RO) que propunha que nos casos de lesão corporal, a violência fosse vista como um agravante elevando a pena em 2/3 caso o crime ocorresse nessa circunstância. Por fim foi apresentado o PL nº 1.526/2019, pelo deputado Dr. Leonardo (SOLIDARI/MT), que propunha o maior aumento de pena, elevando a pena mínima para cinco anos e a máxima para oito nos casos de lesão corporal de natureza grave contra a mulher e nos casos de ameaça a pena passaria a ser de três meses a um ano. O PL criava também a possibilidade de a pena ser aumentada em 1/3 até a metade se o crime fosse praticado nas seguintes situações: I – durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto; II – contra meninas com idade inferior à 14 anos ou mulheres com idade superior à 60 anos ou pessoa com deficiência; III – na presença de descendente ou de ascendente da vítima.

Para além dos PLs que propunham o aumento da pena nos casos de violência contra a mulher foi proposto ainda o PL nº 2.031/2019, do deputado Fred Costa (PATRI/MG) que

---

<sup>95</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1734621&filename=PL+2409/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734621&filename=PL+2409/2019), acesso em 06/10/2020.

<sup>96</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1711948&filename=PL+856/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1711948&filename=PL+856/2019), acesso em 06/10/2020.

tipificava como hediondos os crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher e também o PL nº 2.150/2019, do deputado Boca Aberta (PROS/PR), que aplicava tolerância zero nos crimes que envolvesse violência contra a mulher, o que permitia que o delegado que recebesse a denúncia pudesse decretar a prisão em flagrante do agressor que ficaria preso até o término do julgamento do processo; além disso, determinava que o crime de violência doméstica contra a mulher seria inafiançável. Apesar de não elevarem a pena, esses PLs representam uma tentativa de endurecimento penal dos crimes de violência contra a mulher. Buscando retirar qualquer possibilidade de uma perspectiva menos punitiva para a violência doméstica e familiar contra a mulher foram apresentados seis PLs que vedavam, nesses casos, a conversão da pena em penas restritivas de direitos ou multa<sup>97</sup>.

Outra importante iniciativa que procurava endurecer as penalidades dos crimes contra a mulher era tornar o assassinato de mulheres em condição de esposa ou companheira homicídio qualificado. Nesse sentido foram propostos sete projetos de lei, entre os anos de 2007 e 2019. Entretanto, apesar desse tema estar na agenda desde 2007, foi somente em 2014, com a apresentação do PL nº 8.305/2014, pela CPMI da Violência contra a Mulher do Senado Nacional, que um projeto nesse sentido foi aprovado e tornou-se a Lei nº 13.104/2015, usualmente chamada Lei do Feminicídio. Assim como os projetos anteriores, esse tornava o assassinato de mulheres em razão do seu gênero (feminicídio) circunstância qualificadora do crime de homicídio e o incluía no rol dos crimes hediondos. No mesmo ano da aprovação da lei de feminicídio, foi proposto o PL nº 3.030/2015, do deputado Lincoln Portela (PR/MG), que buscava aumentar a pena de feminicídio em 1/3 até a metade, se o crime fosse cometido em descumprimento à medida protetiva de urgência. Esse projeto também foi aprovado e se tornou a Lei nº 13.771/2018.

Além dos PLs mencionados acima também foram apresentados projetos que definiam violência doméstica como tortura<sup>98</sup> e, com isso, aumentavam a pena nos casos de violência contra a mulher, visto que os crimes de tortura têm como pena a detenção por um período de dois a oito anos. O PL nº 3.047/2008, do deputado Sandes Junior (PP/GO), ainda propunha que a violência contra a mulher ocorrida dentro da unidade doméstica fosse considerada um

---

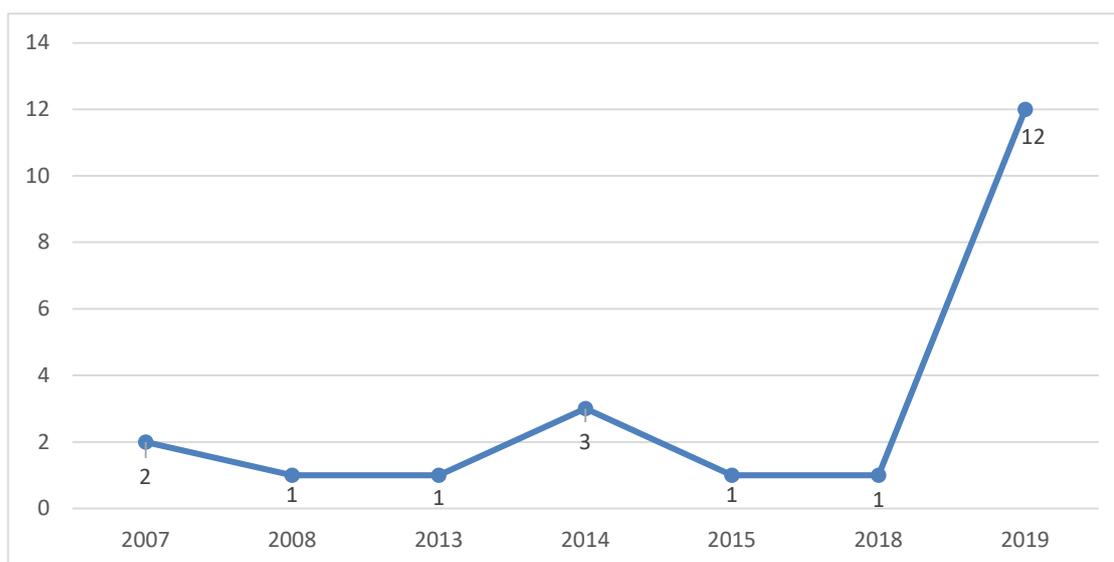
<sup>97</sup> PL 6156/2005; PL 6916/2017; PL 6997/2017; PL 9675/2018; PL 1310/2019; PL 3059/2019;

<sup>98</sup> PL 3047/2008; PL 6293/2013; PL 4358/2019; PL 3441/2019;

agravante que aumentava a pena de um sexto até um terço. Já o PL nº 3.441/2019, da deputada Aline Gurgel (PRB/AP), propunha que a violência psicológica contra a mulher fosse considerada como crime de tortura, também aumentando a pena nesses casos. Sobre a violência psicológica, dois PLs propunham a tipificação desse crime, o PL nº 7.490/2014, do deputado Fábio Trad (PMDB/MS), que estabelecia que a pena aplicada nesses casos seria entre dois e seis anos e multa e o PL nº 9559/2018 que propunha uma pena mais amena, entre dois e quatro anos e multa.

Observando os dados com atenção podemos perceber que a maioria dos projetos que visavam o endurecimento da pena nos casos de violência contra a mulher foram apresentados no ano de 2019, como apresentado mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico XIII - Projetos de Lei que versavam sobre o endurecimento penal (2007-2019) - Número**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Esse fato pode estar relacionado à publicação de pesquisas, durante os anos de 2017 e 2018, que mostravam um aumento no número de casos de violência doméstica contra a mulher (IBGE...IPEA...). Essas pesquisas demonstraram um aumento não somente no número de casos de agressão física, mas também um aumento nos casos de feminicídio durante a última década, problematizando a eficácia das políticas de enfrentamento à violência implementadas até então. Essa discussão encontrou espaço em um ambiente social em que a

questão do endurecimento penal já estava em plena discussão na sociedade civil, dada a insatisfação com a política criminal nacional. Como afirma Sérgio Adorno (2002)

Ao lado do sentimento coletivo, amplamente difundido entre cidadãos comuns, de que os crimes cresceram, e vem crescendo e se tornando cada vez mais violentos, há igualmente o sentimento de que os crimes não são punidos; ou, quando o são, não o são com o rigor de que seria esperado diante da gravidade dos crimes que têm maior repercussão na opinião pública (ADORNO, 2002, pg. 50).

O aumento real dos crimes somados ao sentimento de impunidade e indignação social resultaram no incremento do discurso de endurecimento das penas, tanto nos casos graves, como os de homicídios, quanto nos casos anteriormente tratados como leves, como assaltos, roubos e agressões leves (VIGGIOANO, 2002). Como consequência ao clamor social, dirigentes e decisores de diferentes esferas de poder tendem a aderir ao discurso de endurecimento penal, que se apresentava como resposta ao problema da crescente criminalidade, como demonstra Viggioano (2002),

[...] significativa parcela da sociedade reivindica o endurecimento das penas. Os políticos, em período eleitoral, pretendendo agradar as suas bases eleitorais, prometem ‘resolver definitivamente’ a questão da criminalidade. Alardeia-se então pelos quatro cantos do país a intenção de aumentar as quantidades máximas das penas privativas de liberdade previstas no Código Penal e de dificultar o reingresso dos condenados na sociedade, majorando a proporção da pena a ser cumprida nos estabelecimentos prisionais (VIGGIOANO, 2002, pg. 29).

Na mesma linha, Borges (2018) chama a atenção a um fenômeno do ‘populismo punitivo’ em que políticos passam a utilizar o direito penal como principal proposta para os problemas sociais. O discurso utilizado por esses políticos é que o aumento das penas resultaria em uma diminuição dos delitos e ainda demonstraria uma reprovação social à prática do crime. Garland (2008), entretanto, afirma que o populismo punitivo nada mais é do que o resultado da falência da política criminal e a afirmação da incapacidade estatal de promover o efetivo combate ao crime. Para o autor, “a disposição de aplicar penas severas a criminosos condenados compensa, magicamente, o fracasso em prover segurança para a população em geral” (GARLAND, 2008, pg. 283).

A discussão em torno da necessidade do aumento da pena de privação de liberdade não se resumiu somente à esfera do enfrentamento à violência contra a mulher, mas apresentava-se também como resultado de uma insatisfação generalizada com a política criminal.

Outro aspecto importante que é necessário observarmos é que o perfil dos atores que apresentaram os PLs sobre endurecimento penal é muito diferente do perfil dos atores que apresentaram os projetos sobre a violência contra a mulher no período anterior à lei Maria da Penha. Enquanto entre 1989 e 2003 a temática foi majoritariamente tratada por participantes de partidos de centro-esquerda e centro, os PLs que buscavam a maior penalização dos agressores apresentados no período posterior à 2004 foram apresentados majoritariamente por membros de partidos de centro direita ou direita, como mostramos no quadro a seguir.

**Quadro XVI - Projetos de Lei apresentados por partido do autor da proposta  
(Endurecimento Penal período de 2004-2019) - Número**

|  |   |
|--|---|
| PFL/PP/PSDB/PRB                              | 2 |
| PT/PL/PSD/PV/PSL/SOLIDARI/PATRI/PROS/PR/PMDB | 1 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Enquanto no período anterior à Lei Maria da Penha, a maioria dos deputados proponentes na temática da violência doméstica contra a mulher foram políticos do PT e PMDB, de 2004 a 2019, o panorama se altera. Os partidos que encabeçaram a discussão sobre a necessidade de maior penalização nos casos de violência doméstica contra a mulher foram os partidos de direita: o PFL, o PRB e o PP e de centro direita, o PSDB. Somente três dos 21 projetos de lei propostos no período foram apresentados por membros de partidos de esquerda ou centro-esquerda. Isso sugere que o aumento da penalização nos crimes de violência contra a mulher foi uma bandeira defendida mais arduamente por partidos de centro direita e direita.

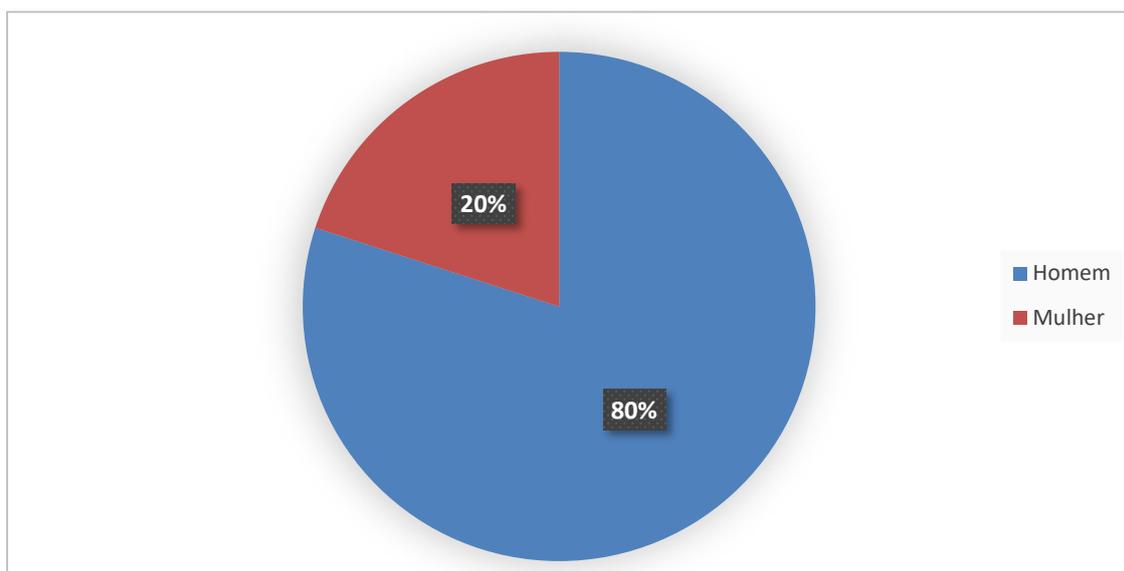
Esse dado é coerente com a dinâmica política vivenciada no país após as eleições de 2018. Marcada por uma grave crise política, as eleições de 2018 se tornaram palco para a ampliação do discurso populista punitivo. O descontentamento da população com as políticas de segurança pública dadas as altas taxas de criminalidade foi capitalizado pelos partidos de direita e extrema direita que utilizavam o discurso punitivo como solução para esses problemas. Esse discurso, propagado majoritariamente por candidatos de partidos como PSL, PP e PRB, tinha como objetivo desqualificar a política criminal dos partidos de esquerda descrita como ‘uma política de proteção aos bandidos’. No lugar propunham a uma ‘política de proteção ao cidadão’ centrada, por um lado, no endurecimento penal e, por outro, no armamento da população. A eleição desses candidatos impactou significativamente a Câmara

dos Deputados promovendo o fortalecimento de uma bancada parlamentar punitivista, a Bancada da Bala (VASCONCELLOS; AZEVEDO, 2020).

O fortalecimento do paradigma punitivo na Câmara dos Deputados também ressoou no Campo da Violência contra a Mulher. Nos PLs apresentados, diferentemente dos projetos apresentados entre 1989 e 2003, não há problematizações maiores em relação à especificidade da violência contra a mulher e a diferenciação desse tipo de crime dos outros crimes. Os projetos apresentados, entre 1989 e 2003, ressaltavam tanto a necessidade de uma punição de privação de liberdade, como de políticas para a reeducação dos agressores, visando promover mudança no paradigma machista/patriarcal que legitima a violência doméstica patriarcal. Porém, a maioria dos PLs apresentados entre 2004 e 2019, possuía somente um viés punitivista e não uma problematização mais ampla sobre os papéis de gênero na sociedade.

O outro aspecto que é importante salientar é a masculinização dos autores das propostas no último período. Como podemos observar no gráfico abaixo 80% dos projetos que previam o endurecimento penal foram apresentados por homens.

**Gráfico XIV - Projetos de Lei apresentados por gênero do autor da proposta (Endurecimento Penal período de 2004-2019) - Percentual**



Fonte:  
Elab

orado a partir dos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Esse dado demonstra um processo significativo de afastamento da temática da violência doméstica contra a mulher do campo político feminino. Esse fato é importante

quando compreendemos que, no período anterior à Lei Maria da Penha e na própria tramitação da Lei Maria da Penha, as deputadas da bancada feminina do Congresso foram as principais autoras na defesa dos direitos femininos. A atuação feminina não era somente uma representação simbólica porque na prática a bancada feminina atuava frequentemente como representante do movimento feminista, e não somente isso, atuava de maneira coordenada com o movimento, de forma colaborativa. O que mostra que uma separação da temática da violência contra a mulher da bancada feminina e das deputadas pode representar também uma separação da temática do movimento feminista e das suas reivindicações.

Entretanto, apesar da maioria dos PLs que tratavam a questão penal visarem o endurecimento penal e o aumento da pena de privação de liberdade, alguns buscavam afirmar uma perspectiva não punitivista, visando a reeducação e reinserção na sociedade dos agressores. Essa perspectiva não punitivista é o que apresentaremos a seguir.

### ***8.2.2 A afirmação da perspectiva não punitivista***

No período 2007 a 2019, outra alternativa voltou à pauta de debates parlamentares sobre a violência contra a mulher: o uso de penas alternativas, a reconciliação e a suspensão do processo. O primeiro PL que tinha como intuito a suspensão do processo e de penas alternativas foi o PL nº 4.501/2012 da deputada Aline Corrêa (PP/SP). O projeto versava sobre diversos tópicos desde o prazo para a delegacia remeter a notícia crime ao Ministério Público até a decretação da prisão preventiva e das medidas protetivas pelo juiz. No meio do texto, o PL reitera que

Acrescenta-se à Lei nº 11/340/2006 o seguinte art. 41-A: “Aos crimes praticados em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher, cuja pena mínima comina for igual ou inferior a um ano, é admissível a aplicação da suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei nº 9.099/1995”.

A deputada afirma que a suspensão do processo não é um direito do réu e sim uma possibilidade a ser aplicada pelo Ministério Público que deve ser exercida seguindo os seguintes princípios: I - os interesses de proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar; II – a efetiva responsabilização do agressor por seus atos; III – a criação de oportunidades para intervenções multidisciplinares destinadas a coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A suspensão condicional do processo só seria efetuada

com a prévia autorização da vítima e observadas as seguintes condições: I – obrigação de reparar o dano à vítima, II – prestação de serviços à comunidade; III – comparecimento obrigatório a programas de recuperação e reeducação; IV – respeito às medidas protetivas deferidas em favor da mulher; V – obrigação de não reiterar atos de violência doméstica contra a mulher; VI – proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz; VII – comparecimento pessoal e obrigatório mensal a juízo para informar suas atividades. O projeto também demandava ao Ministério Público a criação de instituições para prestação de serviços à comunidade e para a realização de programas de recuperação e reeducação específicos para a questão de gênero.

Quatro anos depois o tema voltou a agenda por meio do PL nº 6.145/2016 do deputado Luiz Lauro (PSB/SP), que buscava possibilitar novamente a aplicação da Lei nº 9.099/1995, que criou os JECRIMs, nos casos de violência doméstica contra a mulher, no que tange a possibilidade de conciliação entre as partes. Segundo o deputado:

Para os casos dispostos nesta Lei, é possível a utilização do art. 69 da Lei nº 9.099/1995 para fins de conciliação, desde que haja o consentimento da ofendida e a autorização de equipe multidisciplinar composta por assistente social, psicólogo e psiquiatra.

Em 2017, o tema voltou à pauta através do PL nº 7.010/2017, da deputada Keiko Ota (PSB/SP). Nesse PL, a deputada propõe a frequência obrigatória do agressor a cursos de contenção de raiva e agressividade. Entretanto, a proposta da deputada não se restringiu a esse aspecto, ela propõe que a resolução do conflito se dê através da justiça restaurativa.

VIII - Promover a justiça restaurativa mediante resolução de conflitos através de encontro da vítima e seu agressor, respeitando-se a conveniência entre as partes e o processo. [...]

§ 5º A resolução de conflito mencionado no parágrafo VIII, deverá sempre ser com a presença de mediador.

§ 6º Fica dispensado a resolução de conflito dependendo da gravidade da violência doméstica aplicada.

§ 7º Fica dispensado a resolução em caso de desinteresse por uma das partes para esta audiência, devendo a comunicação ser feita por escrito.

No ano de 2019 foi proposto um projeto quase idêntico ao apresentado pela deputada Aline Correa em 2012, o PL nº 5.386/2019, do deputado Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT). Nele o deputado propõe a possibilidade de aplicação da suspensão do processo nos casos de

violência contra a mulher reiterando, assim como o da deputada Aline Correa, e que a suspensão não é um direito do réu e sim uma possibilidade que poderia ser aplicada pelo Ministério Público, tendo em vista sempre a reparação do dano à vítima e a real punição do agressor. O deputado Emanuel Pinheiro também propôs outros dois PLs que buscavam direcionar a lei Maria da Penha para uma política de conciliação de conflitos, o PL nº 5.621/2019 e o PL nº 4.589/2019. Esses dois PL propunham o acréscimo do inciso V ao art. 18 da Lei Maria da Penha inserindo o seguinte:

[...] ao receber o requerimento de medidas protetivas, determinar o encaminhamento das partes para o atendimento em Núcleos Modernos de Resolução de Conflitos, tais como os Centros Judiciários de Conciliação e Mediação, Oficinas de Justiça Restaurativa e/ou Oficinas de Direito Sistemico, a serem efetivados nacionalmente pelo Conselho Nacional de Justiça, junto aos Tribunais de Justiça Brasileiro.

Assim como as propostas que propunham o endurecimento penal, os PLs que buscavam retomar a perspectiva da justiça restaurativa também o faziam por compreender que a política criminal utilizada nos casos de violência doméstica contra a mulher não era totalmente eficiente e necessitava de mudança. Entretanto, diferentemente dos deputados que propunham o aumento da pena buscando a solução para o problema da criminalidade em uma perspectiva penal mais dura de tolerância zero, os políticos que defendiam a perspectiva da justiça restaurativa, produziam uma crítica mais ampla ao sistema de justiça, alegando a ineficácia das políticas punitivas. Seu objetivo era combater tanto a violência contra a mulher quanto o encarceramento em massa produzido por políticas de endurecimento penal e o desgaste do sistema de justiça como afirmou o deputado Emanuel Pinheiro Neto na justificativa do PL nº 5.621

A lógica preponderante brasileira para lidar com conflitos é pela punição, mediante reinvidicações de criminalização de condutas e endurecimento de penas. Destaco que, as respostas punitivas não têm apresentado efetivos de redução da violência ou da sensação de insegurança. A mediação é um método de solução de conflitos baseado em atitudes e procedimentos de natureza conciliatória, se caracterizando por um espaço de escuta, por meio da participação direta dos envolvidos no conflito. Pela realização de acordos e ajustes mais adequados às necessidades e anseios mediados, com vistas a garantia do exercício da autonomia individual. Forçoso é reconhecer que o Judiciário tem buscado novos mecanismos de diálogos, dentre eles, a justiça restaurativa que visa um conjunto de práticas de resolução de conflitos fundamentadas na escuta ativa dos sujeitos, com o objetivo de instigar a responsabilização do agressor e o empoderamento da vítima. A constelação familiar tem o viés de romper ciclos abusivos e violentos, bem como de mudar padrões de comportamento. Em suma, o atendimento de Constelação em grupo, quando a vítima se dispõe a expor a situação enfrentada, na busca de encontrar uma nova realidade.

O deputado também argumentou, na justificativa do PL nº 5.386, que diferentemente da conciliação compulsória promovida pela aplicação da Lei nº 9.099/1995, nos JECRIMs, a proposta apresentada pelo autor previa a conciliação quando essa fosse a vontade da vítima e que fosse feito um acompanhamento junto a vítima e o agressor a fim de garantir a efetividade da política conciliatória.

[...] a suspensão qualificada do processo aqui proposta, desde que efetivamente regulamentada sob a perspectiva do interesse das mulheres em situação de vulnerabilidade. [...] Com a suspensão qualificada do processo, é possível atribuir ao próprio Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para fiscalizar o cumprimento das condições estabelecidas elevando-se a efetividade da resposta. [...] Finalmente, desde que devidamente regulamentada, a suspensão qualificada do processo pode ser um importante espaço para a realização de intervenções obrigatórias com o agressor, de forma a possibilitar a superação do atual paradigma de violência doméstica e familiar contra a mulher, embasado na cultura de uma sociedade ainda patriarcal que enaltece o papel masculino, em detrimento dos direitos e garantias femininas, aumentando as desigualdades. [...] Cumpre explicitar a obrigação do Ministério Público fomentar a estruturação do serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica. Ademais, não existe na maioria dos Estados brasileiros, programas de reeducação de agressores ou destinados ao tratamento de vícios em drogas lícitas ou ilícitas, que agravam a violência doméstica e a vulnerabilidade das mulheres a ela sujeita.

Apesar de na justificativa o deputado Emanuel Pinheiro Neto argumentar que seu PL trazia uma abordagem diferente do que era oferecido nos JECRIMs no período anterior à Lei Maria da Penha, o projeto formulado pelo deputado não apresentava nada realmente diferente do que fora proposto pelo FONAJE tanto no GTI quanto nas comissões parlamentares, quando a Lei Maria da Penha foi discutida e votada.

Entretanto, a discussão sobre as penas não foi a única controvérsia em relação à Lei Maria da Penha, o conceito de violência de gênero também foi motivo de disputa.

### ***8.2.3 A discussão em torno do conceito de Gênero***

Diferentemente da discussão sobre o tipo e intensidade da pena que deveria ser aplicada nos casos de violência doméstica, a discussão sobre o conceito de gênero se deu em uma intensidade consideravelmente menor. Foram três PLs apresentados sobre o assunto. O primeiro projeto foi o PL nº 2.030/2014, do deputado Vinicius Carvalho (PRB/SP), que buscava ampliar as condutas descritas na Lei Maria da Penha ao homem, nos casos de violência sofrida por ele no âmbito doméstico, retirando desse modo a perspectiva de proteção à mulher da lei, tornando a Lei, somente uma lei de combate à violência intra-familiar. Essa

iniciativa visava retirar da Lei Maria da Penha toda a reflexão sobre desigualdade de gênero, colocando tanto homens como mulheres no mesmo grau lugar social de possível vítima e agressor. O autor, em sua justificativa, alega que na sociedade atual os papéis fixos de gênero, nos quais as mulheres estariam em uma situação de subjugação aos homens, não condizem com a realidade moderna já que algumas mulheres ocupariam inclusive o papel de chefe do núcleo familiar e provedora financeira da família.

O deputado considera que a emancipação financeira de algumas mulheres seria equivalente ao fim da desigualdade de gênero, inclusive em relacionamentos amorosos. O deputado ignorou, entre outras coisas, que a citada emancipação financeira das mulheres, não é a regra para a maioria das mulheres brasileiras. Quando observamos os PL sobre emprego e renda, que analisamos no tópico anterior, vimos que uma quantidade significativa das mulheres ainda mantém uma relação de dependência financeira com maridos agressores, o que por si só demonstra que a dita emancipação financeira não é uma regra e sim uma realidade de uma pequena parcela de mulheres, na sua maioria mulheres brancas e de classe média alta (KOLLER, 2006).

O deputado também afirma que em já houve casos em que juízes utilizaram a Lei Maria da Penha para julgar casos em que homens foram vítimas de violência e perseguição por companheiras ou ex-companheiras. O autor da PL argumenta que, no caso de violência, a situação de desigualdade de gênero, precisa ser aferida pelo juiz e não ser tratada como um pressuposto, como é atualmente na lei, somente assim o juiz pode julgar de maneira correta. O PL apresentado pelo deputado foi apensado ao PL nº 5.685/2009, que propunha a criação de um Estatuto de Saúde do Homem.

Os outros dois PLs que foram apresentados, entretanto, diferentemente do PL do deputado Vinicius Carvalho, não buscavam retirar exatamente a perspectiva de desigualdade de gênero, mas o termo 'gênero' da lei Maria da Penha. O primeiro PL que foi apresentado com esse objetivo foi o PL nº 7.551/2014, dos deputados Salvador Zimbaldi (PROS/SP) e João Dado (SD/SP). O PL trocava a palavra 'gênero' pela palavra 'sexo' no decorrer de toda a lei Maria da Penha.

Art. 1º Esta lei altera os artigos 5º e 8º da Lei nº 11.340, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, substituindo o termo gênero por sexo. Art. 2º O art. 5º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ações ou omissão baseada no *sexo*

que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial"

O exato PL foi reapresentado no ano seguinte pelo deputado Eros Biondini (PTB/MG) sob o número 477/2015. Como justificativa para a troca do termo gênero por sexo, os deputados alegavam que o termo gênero deslocava a atenção da lei do enfrentamento à violência contra a mulher e focava a atenção na discriminação de 'gênero'. Como consta na justificativa

A curto prazo, a substituição da luta contra a discriminação da mulher pela luta contra a discriminação de gênero desvirtua o foco pela luta a favor mulher. Se o que se pretende é promover o trabalho contra a discriminação de gênero, o conceito não deve tornar fazer sua entrada na legislação através de uma carona despercebida através dos projetos especificamente destinados para favorecer a mulher. Defina-se claramente o que se entende por gênero e vote-se em específico o que presente na luta contra a discriminação de gênero. [...] Cremos que na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, cujo explícita finalidade é a 'criação de mecanismos para coibir e prevenir a violência contra a mulher', devem ser substituídas todas as instâncias em na referida lei é mencionada a palavra 'gênero' pela palavra 'sexo'. Esta substituição é a que representa, no momento, o verdadeiro objetivo do legislador e o autêntico serviço prestado à mulher brasileira, já demasiadamente sofrida para ter que ver-se instrumentalizada inclusive no próprio momento em que está sendo promovida.

Os deputados denunciavam que a utilização do termo 'gênero' tinha como objetivo a inclusão no ordenamento jurídico nacional de uma perspectiva que visava uma mudança cultural feminista, que tinha como objetivo final a 'destruição' da feminilidade e da masculinidade hegemônica e do heterossexualismo como prática sexual padrão substituindo por uma cultura bissexual.

Assimilado durante a década dos anos 80 pelas teóricas do feminismo, [o termo gênero] passou a ser utilizado para promover a revolução cultural feminista de inspiração marxista. Para este fim, a palavra passou a ser introduzida com a aparência de tratar-se de um sinônimo elegante para sexo para, depois de aceita, passar a afirmar-se que o masculino e o feminino não são sexos, mas gêneros, e que, neste sentido, são tanto o masculino quanto o feminino não passam de construções meramente culturais que podem e devem ser modificadas pela legislação até obter não apenas a completa eliminação de todas as desigualdades entre os gêneros, mas a própria existência de gêneros distintos. Neste sentido, por exemplo, a afirmação de que a heterossexualidade seria a sexualidade natural seria apenas um exemplo de uma construção social biologizada. O masculino e o feminino são elaborados pelas pessoas e não existiria, na realidade, uma forma natural de sexualidade humana. Segundo esta concepção, fazer da heterossexualidade uma norma não seria mais do que reforçar os papéis sociais de gênero que Marx e Engels apontaram como tendo sido a origem opressão de uma classe por outra e que estaria na raiz de todo o sofrimento humano. [...] Na realidade, o conceito está sendo utilizado para promover uma revolução cultural sexual de orientação neomarxista. Na submissão do feminino ao masculino através da família, Marx e Engels enxergaram o protótipo de todos os subsequentes sistemas de poder. Se esta submissão é consequência da biologia, não há nada a que se fazer. Mas se ela é uma construção social, ou um gênero, então, a

longo prazo, ela poderia ser modificada até chegar-se à uma completa igualdade onde não haveria mais possibilidade de opressão de gênero, mas também em que não haveria mais famílias, tanto heterossexuais como alternativas, em que a educação caberia como uma tarefa exclusiva do Estado, e onde não existiria nenhum traço diferencial entre o masculino e o feminino. Em um mundo de genuína igualdade, segundo esta concepção, todos teriam que ser educados como bissexuais e a masculinidade e a feminilidade deixariam de ser naturais.

Como consta na justificativa, a iniciativa de retirada do termo gênero era uma tentativa de combate à ‘revolução cultural sexual de orientação neomarxista’ promovida pelos movimentos feministas, LGBTQ e comunistas. Biroli, Machado e Vaggione (2020) no livro *Gênero, Neoconservadorismo e Democracia* afirmam que, durante as últimas duas décadas, movimentos sociais de cunho religioso (católico e evangélico) se organizaram tanto na esfera política quanto na esfera civil a fim de se contrapor às conquistas dos movimentos sociais identitários (feministas, LGBTQ). A militância desses grupos buscava retomar uma narrativa moral cristã baseada na noção tradicional de família.

[...] os setores pentecostal e católico também adotam uma política de identidade e representação, mas com uma agenda de defesa da liberdade religiosa, da família e da moral sexual cristã. Sem desconsiderar a heterogeneidade existente nos dois lados, quando se trata das disputas em torno do gênero e da sexualidade, é possível detectar o antagonismo entre uma agenda marcada pelo pluralismo ético e outra orientada por concepções morais unitárias ((BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020, pg. 13).

Como podemos notar, a violência contra a mulher não estava entre as temáticas que esses grupos pretendiam combater como a legalização do aborto, o casamento e adoção de crianças por pessoas do mesmo sexo. Entretanto, como ficou claro na justificativa, esses grupos viam como necessário combater toda a alusão ao termo gênero na legislação para ser possível combater a ‘cultura da morte’ e a ‘ideologia de gênero’ promovida pelo movimento feminista.

Um dos argumentos centrais dos autores é que a forma atual do conservadorismo latino-americano está relacionada a uma temporalidade marcada pelos avanços dos movimentos feministas e LGBTQI e expressa coalizões políticas de grupos cristãos com setores não religiosos da direita. Nesse sentido, dedica atenção ao combate à ‘cultura da morte’ e à ‘ideologia de gênero’, que têm destaque entre as novas estratégias utilizadas pelos conservadores para restringir as agendas da igualdade de gênero e da diversidade sexual. Afirmam-se, assim, na oposição a direitos reivindicados historicamente por movimentos feministas, de mulheres e LGBTQI. Trata-se, ainda de uma tática que permite reposicionar o Estado laico e a relação entre autoridade estatal, autoridade paterna e direitos individuais. O redesenho das normas jurídicas e do próprio Estado é, assim, fundamental a essa empreitada (BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020, pg. 08).

A luta desses grupos adentrou a esfera política por meio de candidatos identificados com as demandas desses movimentos por volta da década de 2010. Surgiu assim a ‘Bancada Evangélica’ constituída principalmente por deputados evangélicos e católicos. Deputados participantes dessa bancada, como os deputados Salvador Zimbaldi (PROS/SP), João Dado (SD/SP) e Eros Biondini (PTB/MG), se tornaram os representantes no Congresso desses movimentos que tinham como objetivos principal barrar os avanços “feministas/comunistas”. Esses deputados foram muito hábeis em construir alianças com outros atores dentro do Congresso como os membros da Bancada Ruralista e em se colocar em lugares estratégicos como na Comissão dos Direitos da Mulher, Comissão de Direitos Humanos e Minorias e Comissão de Seguridade Social e Família a fim de conseguir incidir sobre qualquer projeto que fosse contra os seus interesses.

Outro aspecto importante sobre esses novos atores conservadores é que eles possuem um forte apelo social que fundamenta e legitima as suas ações dentro do Congresso e, assim como a bancada feminina agiam em interlocução direta com o atoras do movimento feminista, os deputados da Bancada Evangélica também possuem interlocução com atores da esfera civil, entre eles o Movimento Pró-vida, que providenciavam a fundamentação desses atores dentro da Câmara dos Deputados.

Neste capítulo foi possível perceber que, por um lado, houve um aumento significativo no número de proposições que versavam sobre a violência contra a mulher. Houve também a entrada de novas problemáticas como a necessidade de criação de políticas de emprego e renda e moradia para as mulheres vítimas de violência. Por outro lado, nas discussões sobre o âmbito penal do enfrentamento à violência doméstica houve uma guinada em direção ao endurecimento penal promovida centralmente por partidos de direita e centro direita, sem, contudo, haver uma discussão mais ampla sobre a especificidade dos crimes de violência doméstica contra a mulher. Houve também, nesse período, o início de uma contestação da violência doméstica como uma problemática de gênero e uma luta para a retirada desse termo da lei promovida por membros da Bancada Evangélica.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A VIOLÊNCIA CONTRA À MULHER E OS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

Retomaremos aqui alguns pontos centrais da análise realizada nesta tese. A pesquisa que embasou a tese buscou responder à questão ‘*Como se deu a disputa pelo direcionamento do enfrentamento contra a violência contra a mulher dentro da Câmara dos Deputados?*’. Percebemos que, ao longo dos 30 anos em que o tema esteve em pauta na Câmara dos Deputados, duas questões foram motivo de disputa: o enquadramento interpretativo sobre a violência doméstica contra a mulher (como problema de desigualdade de gênero) e a solução mais apropriada para o problema (endurecimento penal X utilização de penas alternativa). As principais conclusões da análise das disputas, no Congresso Nacional, em torno dessas questões são apresentadas a seguir.

### *A violência contra a mulher como um problema de gênero e a criação do Campo de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*

Como mostrado no capítulo 4, o enfrentamento à violência contra a mulher pelo Estado não teve início na aprovação da Lei Maria da Penha. Ao contrário, já na década de 1980 existiam políticas que buscavam promover esse enfrentamento. Entretanto, políticas como a criação de DEAMs ou casas abrigos, apesar de iniciarem o debate sobre a necessidade de se combater a violência contra a mulher por meio de políticas públicas, eram ações promovidas pelos governos sub-nacionais e não constituíram um sistema de prevenção à violência e proteção à mulher.

O início de um debate mais amplo, e nacional, sobre o tema é demarcado temporalmente pela criação do CNDM e a articulação desse órgão com o movimento feminista. O CNDM possibilitou uma entrada significativa de líderes de organizações feministas na esfera política, produziu a ampliação das políticas para as mulheres em âmbito nacional e permitiu um avanço na luta pelos direitos femininos na Constituinte de 1988. Entretanto, a ampliação de políticas de combate à violência contra a mulher e de garantia de direitos femininos foi barrada devido a restrições orçamentária e por motivos ideológicos de atores políticos que entendiam que os direitos femininos, dentre eles o direito a ter proteção contra a violência de gênero, não deveriam estar na agenda do Poder Público.

O esvaziamento do CNDM, ao final do governo de José Sarney, produziu uma troca de arena na luta pelo direito das mulheres a viver uma vida sem violência doméstica do Poder

Executivo federal para o Congresso. Um grupo de mulheres, que havia sido muito importante no momento da criação do CNDM e da Constituinte, como Jaqueline Pintanguy, Leila Barsted e Silvia Pimentel, avaliando que seria difícil promover políticas de defesa dos direitos femininos junto ao Poder Executivo federal, a partir dos anos 2000, deslocaram sua atuação para o Congresso. Para viabilizar a pressão que viria a exercer junto ao Legislativo, o movimento feminista organizou o Consórcio de ONGs Feministas, que protagonizou a proposta do anteprojeto de lei que deu origem a Lei Maria da Penha.

O Consórcio de ONGs Feministas foi um dos atores mais importantes para a constituição do Campo de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Porém, como salientaram Fligstein e McAdam (2012), a existência de atores interessados na criação de um campo não garante que o campo seja constituído. Os autores ressaltam que é necessário compreender os campos como espaços de ação social que se relacionam com outros espaços de ação social. Eles afirmam que os campos interferem um nos outros e uma mudança significativa em um dos campos pode causar modificações em campos correlatos e modificar as relações de poder dentro de um campo de ação específico. Essas mudanças podem ser, por exemplo, a entrada de uma nova coligação político-partidária no Poder Executivo federal, o que ocorreu em 2003, quando a Coligação liderada pelo PT assumiu o governo federal. O novo governo criou a Secretaria de Políticas para as Mulheres, com o *status* de Ministério, e retirou o tema da violência contra a mulher da pasta do Ministério da Justiça e o transferiu a essa nova Secretária. Outro fator que pode ter participado do processo que iniciou a formação do campo de enfrentamento à violência contra a mulher, foi o surgimento de uma nova legislação nacional e internacional e a ratificação pelo governo brasileiro da Convenção do Belém do Pará (OEA), em 1994, e da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher (ONU), em 1993, que tornaram a violência contra a mulher um crime contra os direitos humanos e o enfrentamento à essa violência uma obrigação do Estado.

Quanto à criação da Lei Maria da Penha, observou-se que um dos principais eventos que impulsionou uma mudança nas relações de força dentro do Campo da Justiça, que permitiu sua aprovação, foi a decisão da CIDH sobre o crime de tentativa de homicídio contra a Maria da Penha Fernandes. O Comitê considerou a atuação do Estado brasileiro ineficaz para o real enfrentamento a esse tipo de crime e sugeriu que o país criasse uma legislação específica para a violência doméstica contra a mulher. Além disso, com o aumento gradativo de deputadas eleitas após a redemocratização, houve o fortalecimento da bancada feminina no

Congresso. Parlamentares integrantes dessa bancada foram importantes articuladoras no processo de construção da problemática de gênero na Câmara dos Deputados e se constituíram em fortes interlocutoras e, de certo modo, até representantes de demandas feministas no Congresso.

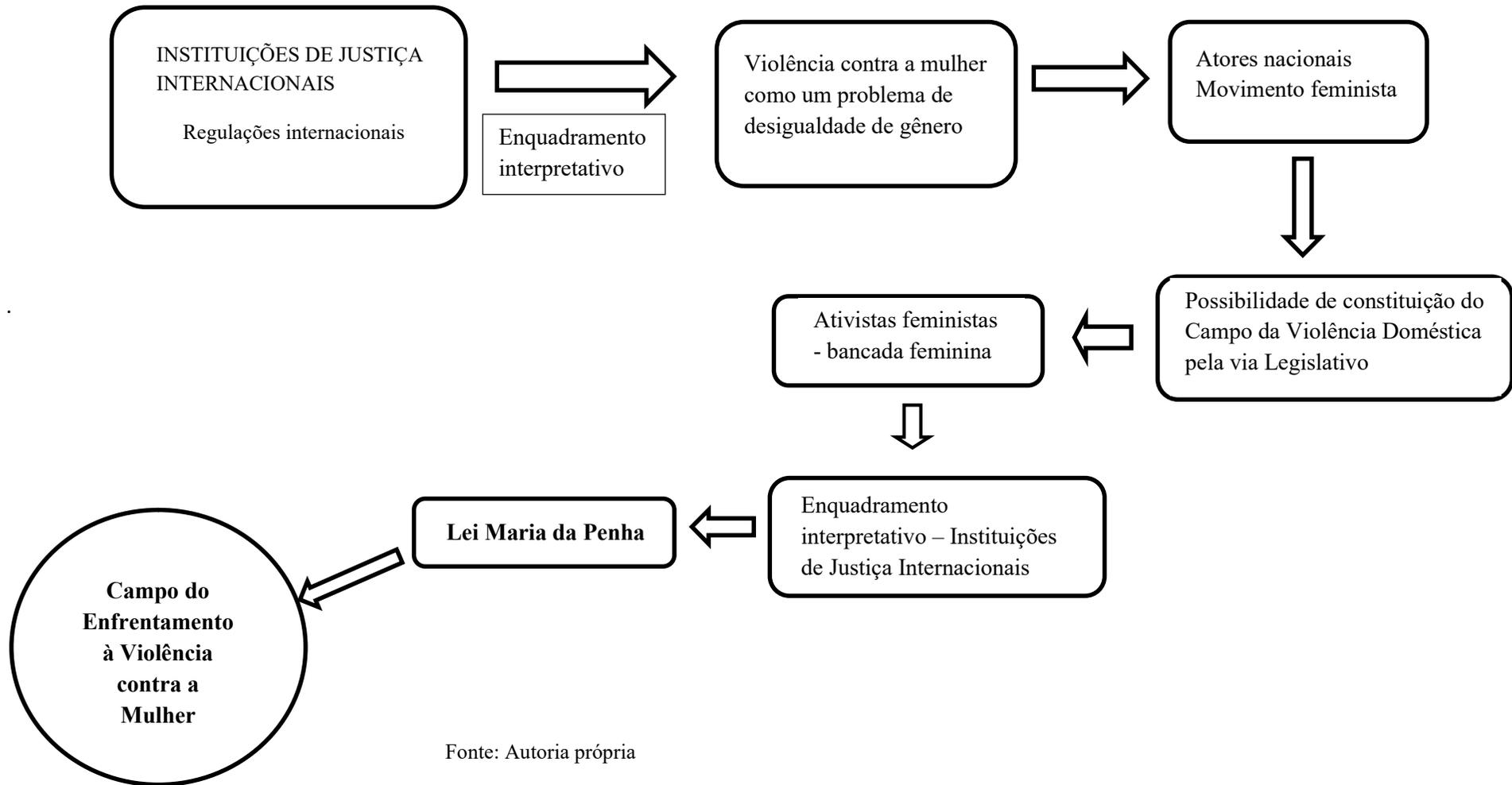
De toda forma, esses eventos externos modificaram as relações internas na esfera legislativa federal e possibilitaram a movimentação dos atores habilitados. Os atores habilitados, na Teoria dos Campos, são agentes que, por sua capacidade de persuasão são capazes de formar coalizões, criar enquadramentos e empreender uma luta dentro do campo. Ao mesmo tempo, são atores que sabem ler as alternativas dentro do campo e agir estrategicamente, inclusive levando a luta para outro campo ou ainda criando um campo quando visualizaram uma melhor oportunidade de emplacar o seu enquadramento. Como percebemos no capítulo 6, durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, surgiram os primeiros PLs que propunham uma mudança no paradigma penal em que a violência contra a mulher estava enquadrada, considerada crime de menor potencial ofensivo. Entretanto, só foi possível a aprovação da Lei Maria da Penha quando as mudanças tanto no âmbito do direito internacional quanto nos Poderes Executivo e Legislativo federais modificaram as relações de poder e ampliaram as possibilidades de ação das atoras que buscavam formular uma lei específica para o enfrentamento à violência doméstica.

As regulações internacionais também tiveram um importante papel na construção de enquadramentos interpretativos que constituíam a violência contra a mulher como uma problemática de gênero fruto da desigualdade de poder entre homens e mulheres em uma sociedade patriarcal. Podemos observar que os documentos produzidos pela ONU e pela OEA estiveram presentes na justificativa da maioria dos PLs apresentados no período anterior à Lei Maria da Penha. A própria definição de violência contra a mulher como um problema resultado da desigualdade de gênero presentes na Lei Maria da Penha é fruto da definição expressa no primeiro artigo da Convenção de Belém do Pará: *“Para efeito desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”*. Para além da Convenção de Belém do Pará, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da ONU também foi muito importante porque considerava a violência doméstica contra a mulher um crime contra os direitos

humanos, o que serviu como argumento para a contraposição feminista a utilização de Lei 9.099/95 que tratava a violência contra a mulher como crime de menor potencial ofensivo.

Amparadas pelas regulamentações do direito internacional e aproveitando a janela de oportunidade aberta dada condenação do Brasil pelo crime contra Maria da Penha Fernandes, as ativistas do Consórcio de ONGs feministas e deputadas da bancada feminina do Congresso conseguiram implementar uma lei de enfrentamento à violência contra a mulher que ia de encontro com as históricas reivindicações do movimento feminista e que criava um sistema amplo de prevenção e proteção à mulher, que denominamos como um Campo de Violência contra a Mulher, que abrangia um conjunto legal e normativo sobre a questão, atores estatutais (dos poderes legislativo, executivo e judiciário) e sociais individuais e coletivos envolvidos com a temática, com conexões e articulações nacionais e internacionais. A Figura apresenta uma representação gráfica do processo que conduziu a formação do campo.

**Figura V - CAMPO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**



### ***O Campo de Violência contra a Mulher e a ampliação dos direitos femininos***

É importante salientar que a aprovação da lei Maria da Penha não somente instituiu uma lei de enfrentamento à violência contra a mulher, mas significou a constituição de um arcabouço jurídico que direcionava a atuação tanto de juízes e demais atores do sistema jurídico penal, quanto de servidores de públicos de várias áreas, como da saúde, assistência social, segurança, entre outros. A Lei Maria da Penha também serviu para estimular a criação de um sistema amplo de proteção social com a formulação de políticas que buscavam implementar a Lei e complementá-la, como foram os casos da Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, lançada em 2011, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, de 2007.

Observe-se que a aprovação da Lei Maria da Penha possibilitou avanços ainda mais significativos no enfrentamento à violência contra a mulher. Quando examinamos os projetos apresentados na Câmara de Deputados no período anterior à Lei, notamos que os PLs abrangem quatro áreas: saúde, segurança, assistência social e, obviamente, o aspecto penal do crime. Porém, quando analisamos os projetos apresentados após a aprovação da Lei Maria da Penha, constatamos uma evolução não somente na quantidade de projetos apresentados, mas também na diversidade de temas trabalhados, que envolviam ainda educação, emprego e renda e moradia. Isso demonstra o fortalecimento da questão da ampliação dos direitos femininos na agenda de debates e a existência de uma discussão mais aprofundada sobre a desigualdade de gênero e a violência contra a mulher.

### ***Os projetos apresentados após a Lei Maria da Penha: As disputas em torno do conceito de gênero***

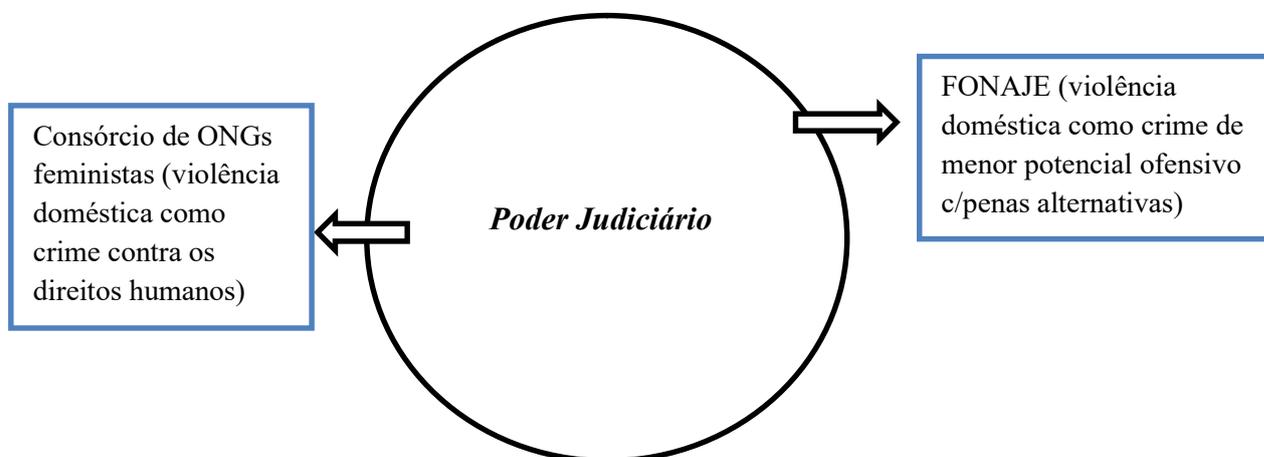
Como mostramos, a compreensão da violência doméstica contra a mulher como uma face da desigualdade de gênero de uma sociedade patriarcal foi um ponto central para a construção da Lei Maria da Penha e uma importante conquista para o movimento feminista. Entretanto, como demonstrado no capítulo 8, o enquadramento da violência doméstica como uma violência de gênero foi contestado por movimentos conservadores que viam qualquer menção ao termo ‘gênero’ como uma tentativa de revolução cultural feminista/comunista. Apesar desses movimentos buscarem modificar a Lei Maria da Penha, é preciso compreender que seu objetivo não era necessariamente contrário ao enfrentamento à violência doméstica produzido pela Lei, mas sim barrar qualquer avanço feminista, pois esses poderiam representar, a longo prazo, uma mudança na estrutura patriarcal.

Isso mostra que, por um lado, apesar do avanço nas discussões sobre a violência contra a mulher, como demonstrado no tópico acima, atores atuando no Poder Legislativo federal passaram a tentar impedir a evolução dessa temática na agenda pública. Na maior parte do tempo os conservadores concentram a sua atenção nos temas como o aborto e os direitos LGBTQIA+. Porém, como demonstrado nesta tese, eles se opuseram também a qualquer demanda feminista que considerassem se contrapor à moralidade cristã. É necessário compreender que esses atores, organizados principalmente na Bancada Evangélica, apesar de relativamente novos na arena política, conseguiram rapidamente se posicionar no Congresso, constituir vínculos com membros da Bancada Ruralista e deputados da extrema direita e, por isso, organizar uma forte oposição aos projetos que combatiam. Além disso, demonstraram possuir forte base de apoio popular, o que fortaleceu ainda mais as suas ações. Esse grupo de atores se tornaram o principal foco de oposição ao avanço das demandas feministas no Congresso.

### ***A violência contra à mulher no Campo da Justiça: Endurecimento Penal versus Justiça Restaurativa***

A Lei Maria da Penha foi criada com o intuito de modificar a forma como o sistema judiciário tratava os crimes de violência doméstica contra a mulher, até então enquadrados na Lei nº 9.099/1995 e tratados como crimes de menor potencial ofensivo. Esse enquadramento foi o ponto principal da crítica feminista e mobilizou atores do movimento feminista afim de modificar esse quadro. Aqui temos o primeiro elemento destacado por Fligstein e McAdam (2012) sobre as condições que conduzem à formação de um Campo de Ação Estratégica: a existência de atores interessados em disputar sobre um tema dentro de um determinado Campo. No âmbito do sistema judiciário a violência contra a mulher possuía um enquadramento que foi um objeto de disputa tanto de atores do movimento feminista, organizados no Consórcio de ONG's Feministas, e quanto do próprio Poder Judiciário, com ação destacada do Fórum Permanente de Coordenadores de Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Brasil (FONAJE). No capítulo 7, podemos observar que os dois grupos disputaram sobre o tema da violência contra a mulher, com o primeiro defendendo a criação de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher, concebida no paradigma de gênero, e o segundo buscando a permanência do enfrentamento à violência doméstica no paradigma vigente até então.

**Figura VI - Atores sociais na disputa sobre a violência contra a mulher no âmbito do Poder Judiciário**



Fonte: Autoria própria

Da vertente crítica da criminologia surgiram argumentos contrários à demanda feminista pela retirada da violência doméstica do arcabouço da Lei nº 9.099/1995 considerando que simbolizava um reforço à perspectiva punitiva (AZEVEDO, 2011). Solução falida e ultrapassada, o encarceramento produzia uma sobrecarga ao Poder Judiciário, a superlotação das penitenciárias, a estigmatização e a exclusão social do agressor (AZEVEDO, 2011). Entretanto, como observado no capítulo 7, o objetivo principal das ativistas era produzir um sistema amplo de prevenção e proteção às mulheres e, em termos simbólicos, demarcar a gravidade desses crimes. Não defendiam uma perspectiva somente punitivista, tanto que o movimento feminista propunha a reeducação dos homens agressores desde 1980 (SANTOS, 2008). A proposta de reeducação dos agressores se fez presente nas discussões que precederam a aprovação da Lei Maria da Penha, bem como no Plano e no Pacto pelo enfrentamento à violência contra a mulher.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 2010, observou-se que a questão do endurecimento penal ganhou força na Câmara dos Deputados amparada por um forte apelo social que via nesse endurecimento a única solução para o problema da crescente criminalidade. Como mostramos no capítulo 8, o aumento das penas de privação de liberdade não foi uma demanda do movimento feminista e não teve a participação de atores que foram importantes na produção da Lei Maria da Penha, como a Bancada Feminina em articulação

com o movimento feminista. Foi sim o resultado de propostas de deputados de centro direita e direita ao problema da criminalidade em geral, constituindo assim um dos vários tipos de crime que esses deputados procuravam tornar agravados e, portanto, passíveis de punição mais severa. No mesmo período, provavelmente como reação ao recrudescimento do punitivismo proposto por deputados da direita e centro direita, houve a proliferação de propostas que estabeleciam penas alternativas nos casos que envolvessem à violência contra a mulher, baseadas no argumento de que o endurecimento penal era resposta ineficaz ao problema da criminalidade em geral e, em específico, ao problema da violência doméstica.

Tanto as propostas de um endurecimento penal quanto as que propunham a utilização de penas alternativas, tinham como pressuposto a compreensão de que a política criminal e o sistema penal brasileiro eram ineficientes. As duas perspectivas distintas disputavam a consolidação de uma visão de política criminal no Congresso Nacional que alterasse a forma como o Judiciário julgava os crimes de violência contra a mulher e que influenciasse as políticas de proteção a mulher e de reeducação dos agressores, impactando assim o Campo de Violência contra a Mulher.

Embora não tenha sido objeto desta tese, encontramos indícios, no debate legislativo, que sugerem a existência de um campo de política criminal, em que a incumbência estaria sendo disputada, que envolveria deputados, operadores do direito, organizações da sociedade civil, entre outros. Como afirmam Fligsteins e Mc'Adam (2012), quando há uma disputa em um campo, no caso pelo direcionamento da política criminal, atores habilidosos podem levar essa disputa para outros campos, onde eles possuem maior possibilidade de inserir o seu enquadramento. A análise sugere que a disputa em um possível campo de política criminal pode ter transbordado para dentro do campo da violência doméstica, o que é expresso nas propostas conflitantes que procuravam modificar a forma como é tratado o crime de violência contra a mulher. Estudos futuros poderão investigar a existência, características e trajetórias e ideias de diferentes atores no campo da política criminal.

Esta tese buscou compreender a disputa sobre o enfrentamento à violência contra a mulher na Câmara dos Deputados. Podemos observar que a aprovação da Lei Maria da Penha, por um lado, consolidou o tema na agenda dos Poderes Legislativo e Executivo federais e possibilitou a criação de outras políticas públicas, o que não extinguiu, entretanto, as disputas em relação ao tema. Novos atores, particularmente os deputados conservadores da Bancada Evangélica, se apresentaram como verdadeiros opositores à 'ideologia de gênero' e a qualquer

conquista feminista, se posicionando no debate buscando ressignificar a violência contra a mulher. Isso sugere que a necessidade de realização de novos estudos que venham ampliar nossa compreensão sobre a atuação desses novos atores conservadores, tanto na disputa em torno da consolidação dos direitos das mulheres, como também dos direitos de grupos LGBTQ+. Também são necessários estudos sobre o discurso do endurecimento penal e a sua influência na produção de legislação sobre os direitos de minorias sociais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, pg. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Lizandra. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 38., Anais da Anpocs, Caxambu, 2014.

ADORNO, Sérgio. Crise no Sistema de Justiça Criminal. *Revista Ciência e Cultura*, vol. 54, nº 1, São Paulo, junho/setembro, 2002.

AGUIAR, Neuma. Perspectivas feministas e o conceito de patriarcado na sociologia clássica e no pensamento sociopolítico brasileiro. In: AGUIAR, Neuma (Org.). *Gênero e Ciências Humanas: Desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, pg. 161-191, 1997.

ALBARRÁN, Patrícia Andréa Osandón. ONGs feministas: conquistas e resultados no âmbito da lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Ciência Política). 135 p. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ALONSO, Ângela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, ano 2, vol. 3, pg. 21-41, 2012.

ALVAREZ, Sonia. *Engendering Democracy in Brasil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ALVAREZ, Marcos César. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 1, pg. 168-176, 2004.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Relações de gênero e sistema penal: Violência e conflitualidade nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher*. Edipucrs. 2011.

BANDEIRA, Lourdes. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, nº 2, pg. 401-438, maio/ago. 2009.

BARCELLOS, Márcio. A formação da área de análise de políticas públicas: Do modelo 'racional compreensivo' às abordagens 'sintéticas' do processo da política pública. *Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 26, nº 01, pg. 145-162, jan./abr. 2013.

BARCELLOS, Márcio. Ideias, Agenda e Políticas Públicas: Do modelo biocombustíveis no Brasil. Tese de Doutorado. 239 pg. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

BARCELLOS, Márcio; PEREIRA, Matheus Mazzilli; SILVA, Marcelo Kunrath. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 82, pg. 13-40, 2016.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: Uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein (org.), *Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à sociologia do Direito Penal*. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro; Editora Revan, 2020.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo – Livro 1: Fatos e Mitos*. 4ª Edição. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

BELEZA, Maria Teresa Couceiro Pizarro. *Mulheres, direito, crime e perplexidade de Cassandra*. Lisboa: AAFDL, 1993.

BERNARDES, Marcia Nina. Aspectos transnacionais da luta contra a violência doméstica e família no Brasil. *Direito, Estado e Sociedade*, nº 45, pg. 119-144, jul/dez, 2014.

BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. *Gênero, Neoconservadorismo e Democracia*. 1. Ed, São Paulo: Boitempo, 2020.

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*, nº 17, vol. 49, pg. 87-98, 2003

BOBBIO, Norberto. *Direito e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política*. Editora, UNESP, São Paulo, 2001.

BONNEWITZ, Patrice. *Primeiras lições sobre a sociologia de Pierre Bourdieu*. Petrópolis: Vozes, 2003.

BORGES, Priscila Fernandes. A produção legislativa no âmbito da violência de gênero: Análise sobre a utilização parlamentar da demanda feminista para a promoção do endurecimento penal. Trabalho de Conclusão de Curso – Direito. 81 pg. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, 2018.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Ed. Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina: a condição feminina e a violência simbólica*. 18ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

BRASIL. *Lei 7.353, de 29 de agosto de 1985*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. *Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. SANTOS. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*. Brasília: Secretaria Especial de Política para Mulheres, 2007.

BRULON, Vanessa. Transpondo Bourdieu para as Organizações: Um convite à Sociologia Reflexiva em Estudos Organizacionais. *XXXVII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro/RJ, 2013.

BUENO, Mariana Guimarães Rocha da Cunha. Feminismo e Direito Penal. Dissertação (Pós-graduação em Direito Penal). 180 pg. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Íaris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, pg. 39-63, 2011,

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo. Tensões atuais entre a criminologia feminista e criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, Carmen Hein de. *Lei Maria da Penha Comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pg. 143-172, 2011.

CANDIDO, Silvio Eduardo Alvarez; CÔRTEZ, Mauro Rocha; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra; NETO, Mário Sacomano. Campos nos estudos organizacionais: abordagens relacionais? *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 25, n° 1, pg. 68-80, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, pg. 01-35, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n° 61, pg. 25-52, mar./jun. 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de Políticas Públicas: Uma revisão de literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos*, 101, março, pg. 57-76, 2015.

CARDOSO, Evorah Lusci; FANTI, Fabiola. Movimentos sociais e Direito: O Poder Judiciário em disputa. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUES, José Rodrigo. *Manual de Sociologia Jurídica*. 3ª edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CAREGNATO, R. C. A; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Contexto Enfermagem*, Florianópolis, vol. 15, nº 4, pg. 670-684, out/dez, 2006.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Constituindo realidades: sobre *A força do direito* de Pierre Bourdieu. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letra da Universidade do Porto*, vol. XXII, pg. 245-249, 2011.

CARONE, Renata Rodrigues. Como o movimento feminista atua no Legislativo Federal? Estudo sobre a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Ciência Política). 218 p. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

CASALEIRO, Paula. O poder do direito e o poder do feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. *Ex aequo*, nº 29, pg. 39-53, 2014.

CAYRES, D. Ativismo institucional no coração da Secretária-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff. 211 pg. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, vol. 44, nº 4, pg. 823-830, (2010).

COSTA, A. A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Revista Gênero*, vol. 5, nº 2, pg. 9-35, 2005.

CÔRTEZ, Soraya. *Participação e saúde no Brasil*. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2009.

CRUZ, Priscila Aparecida Silva; FREITAS, Silvane Aparecida de. Disciplina, controle social e educação escolar: Um breve estudo à luz do pensamento de Michel Foucault. *Revista do*

*Laboratório de Estudos da Violência da UNESP*, ano 2011 – Edição 7, pg. 36 – 49, junho/2011.

DIAS, Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na Justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2007.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n° 2, pg. 74-89, abr/jun, 2005.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In.: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; FILHO, Paulo D'Avila. *Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

DOWBOR, Monika. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação de Ciência Política. 288 pg. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2001.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, E. M. Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, v. 37, pg. 1-44, 2008.

ENGELMANN, Fabiano. *Sociologia do campo jurídico: juristas e o uso do direito*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabril, 2006.

FACHINETTO, Rochele Fellini. Homicídios contra mulheres e campo jurídico: a atuação dos operadores do direito na reprodução das categorias de gênero. In.: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Relações de gênero e sistema penal: Violência e conflitualidade nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher*. Edipucrs, 2011.

FALLETI, Túlia G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil – 1964-1988. *Estudos Sociológicos*, Araraquara, vol. 15, 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, vol. 11, nº 1, 360, janeiro-abril, 2004.

FERREIRA, D. D.; LOTTA, G. S. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 40, 2016.

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade Social e a Teoria dos Campos. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 47, nº 2, pg. 61-80, abr./jun., 2007.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. *A Theory of Fields*. Oxford University Press, 2012.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, vol. 29, nº 1, pg. 1-26, 2011.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.

FRAGALE, Roberto; SCIAMMARELLA, Ana Paula. (Des) Constituinte gênero no poder judiciário. *IX Encontro da ABCP*, Brasília/DF, agosto/2014.

FREITAS, Amílcar Cardoso Vilaça de; COSTA, Elizardo Scarpati. O direito moderno sob a ótica dos clássicos da sociologia: análises e questionamentos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, nº 69, pg. 639-653, st./dez. 2013.

GARLAND, David. *A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GREGORI, Maria Filomena; DEBERT, Guita. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 66, pg. 166-185, 2008.

GOHN, M. *Teoria dos movimentos sociais: paradigma clássicos e contemporâneos*. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOLDSTONE, J. A. *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os direitos das mulheres no contexto internacional – da Criação da ONU (1945) à Conferência de Beijing (1995). *Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery*, nº 08, jan/jun, 2010.

GUSSO, Ramon José. *Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: O fórum da Reforma Urbana*. 359 pg. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

GUTIERRES, Kellen Alves. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. 253 pg. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas – Volume 01*. José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)/ Brasília, 2009.

IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo, Annablume, Fapesp, 1998.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, Volume 1, 2007.

KISS; Lígia Bittencourt; SCHRAIBER, Lilia Blima; OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. (2007). *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v. 11, nº 23, pg. 485 – 501, set/dez, 2007.

LAMA, M. *El género – la construcción cultural de la diferencia sexual*. Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Autónoma de México, México, 2000.

LARRAURI, Elena. *Mujeres y sistema penal: violencia doméstica*. Montevideo: B de F, pg. 41-95, 2008.

LAVIGNE, Rosangela M. R. Caso Fonaje: o ativismo de juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, p. 65-92, 2011.

LEAL, Luciana de Oliveira. Os princípios da Lei 9.099/95. *Revista da EMERJ*, v. 12, nº 45, 2009.

LEITÃO, Leonardo Rafael dos Santos. Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

LERBACH, B. C. Abordando itinerários de ativistas a partir da sociologia das carreiras militantes. *Em tese*, Florianópolis, v. 11, nº 2, jul./dez., 2014.

LÉVY-BRUHL, Henri. *Sociologia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

LIMA, Caroline Araújo Florêncio de. A participação das mulheres na elaboração da Constituição Federal de 1988: o Lobby do Batom. 18 pg. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2016.

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, nº 32, pg. 182-209, jan./abr. 2013.

MARGARITES, Gustavo Conde; FREITAS, Gabriella Rocha de. Habilidade social, relações entre campos e mudanças: a teoria dos campos de ação estratégica em A theory of fields. *Revista Sociedade e Estado*, v. 33, nº 2, maio/agosto, 2018.

MARGARITES, Gustavo Conde. A Constituição da Assistência Social como um Campo de Ação Estratégica no Estado Brasileiro. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. 280 pg. Universidade Federal do Rio de Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MARTINS, Leonardo Resende. Operadores do Direito e Mudança Social. *Themis*, v. 3, nº 1, pg. 163-169, Fortaleza, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MCADAM, D. Orígenes terminológicos, problemas actuais, futuras líneas de investigación. In: *Movimientos Sociales, Perspectivas Comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Espanha: Istmo, 1999.

MENDES, Soraia da Rosa. *Criminologia feminista: novos paradigmas*. 2ª ed.; São Paulo: Saraiva, 2017.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In.: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Editora FGV, 2011.

MIRANDA, Cynthia Mara. Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil e no Canadá. *Interfaces Brasil/Canadá*. Canoas, v. 15, nº 1, pg. 347-385, 2015.

MISOCZKY, Maria Ceci A. Implicações do Uso das Formulações sobre Campo de Poder e Ação de Bourdieu nos Estudos Organizacionais. *RAC, Edição Especial*, pg. 09-30, 2003.

NARVAZ; Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Mulheres vítimas de violência doméstica: Compreendendo subjetividades assujeitadas. *Psico*, v. 37, nº 1, pg. 7-13, jan./abr. 2006.

NETO, Joaquim Shiraishi. O campo jurídico em Pierre Bourdieu: a produção de uma verdade a partir da noção de propriedade privada nos manuais de Direito. *Revista Sequência*, nº 56, pg. 83-100, jun. 2008.

OLIVEIRA, L. Pluralismo jurídico y derecho alternativo em Brasil: notas para um balance. GARCÍA VILLEGAS, Maurício; RODRÍGUEZ, César (Eds). *Derecho y Sociedad em*

*América Latina: um debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), pp. 199-221, 2003.

OLIVEIRA, Gerson de Lima. Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes – gestores nas políticas de economia solidárias no Rio Grande do Sul – os casos de Porto Alegre (1996 – 2004) e do Governo Estadual (1999-2002). Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

OLSEN, Frances. El sexo del derecho. In.: RUIZ, Alicia E. C. *Identidad feminina y discurso jurídico*. Bueno Aires: Bilos, 2000.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PAIVA, Denise; HENRIQUE, Ana Lúcia; SILVA, Gabriela Peixoto Vieira. Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. *Cadernos Adenauer*, vol. XIV, nº 3, pg. 167-182, 2013.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos EBADE. BR*, vol. 4, nº 1, mar. 2006.

PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, New Jersey, v. 6, nº 6, pg. 499-510, 2012.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. Políticas feministas e os feminismos na política: O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005). Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília, 2010.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, vol. 11, nº 30, pg. 117-134, 1997.

PINTANGUY, Jaqueline. *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes: 30 anos depois*. Editora Autonomia Literária, São Paulo, 2018.

PINTANGUY, Jaqueline. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In.: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paul: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gravita, Lisboa, 4ª edição, 2005.

RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a AIDS, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 9, nº 4, pg. 1067-1078, 2004.

RAPOSO, Vera Lúcia. *O poder de Eva. O princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos: problemas suscitados pela discriminação positiva*. Coimbra: Almedina, 2004.

REZENDE, Daniela Leandro. Patriarcado e formação do Brasil: Uma leitura feminista de Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda. *Pensamento Plural*. Pelotas [17]: 07-27, julho-dezembro, 2015.

RIOS, Flávia Mateus. Institucionalização do movimento negro no Brasil Contemporâneo. 175 pg. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2008.

RODRIGUES, Victor Cezar. Estudos sobre a classificação partidária no Brasil. *Anais do 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política*, Montevideu, 2017.

RODRIGUES, Carla Estela dos Santos; ARAÚJO, Eronides Câmara de. Leis civis e penais machistas do século XX e a Obra Homens Traídos. *Revista a Brassiguda*, v. 6, nº 2, pg. 277-296, maio-agosto, 2016.

ROSA, Miranda. *Sociologia do Direito*, 7ª ed., Rio de Janeiro, pg. 58-59, 1989.

ROCHA, Carlos Vanconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, nº 1, jan. – jun. 2005.

SABADELL, Ana Lucia. *Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2017.

SABATIER, P.A.; JENKINS- SMITH, H. *Policy Chance and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO. Westview Press, 1993.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 89, junho, pg. 153-170, 2008.

SANTOS, Cecília MacDowell; PASINATO, Wânia. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Pagu – Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp/Ceplaes/IDRC, 2008.

SÃO PAULO. *Lei nº 5.447, de 19 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre o Conselho Estadual da Condição Feminina. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1986.

SAWAIA, B. B. Dimensão ético-afetiva do adoecer da classe trabalhadora. In.: LANE, S. T. M.; SAWAIA, B. B. (org.). *Novas veredas da psicologia social*, São Paulo: Brasiliense, 1995.

SCOTT, Joan. Gênero: Uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, 20 (2), pg. 71-99, jul/dez, 1995.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 13 (28), pg. 86-125, 2011.

SILVA, Felipe Gonçalves. Habermas e Ambiguidade do Direito Moderno. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUES, José Rodrigo. *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SINHORETTO, Jacqueline. *A justiça perto do povo: Reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

SMART, Carol. *Feminism and the power of law*. London/New York: Routledge, 1995.

GRADE, Máira Soalheiro, GUIZZO, Antônio Rediver. Mulher, pobreza e violência – a face perversa da desigualdade de gênero. *Sociedade Em Debate*, 25(1), 42-54, 2019.

SORIANO, Ramón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997.

SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. *Sociologia do direito: Uma visão substantiva*. Porto Alegre: Fabris, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, ano 8, nº 16, pg. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Tânia Santos Coelho de. Ideias, atores e campos estratégicos: A transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da educação fiscal no Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. 250 pg. Universidade Federal do Rio de Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique; CARVALHO, Paulo Afonso. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Brasília a.* 43 n. 169 jan./mar. 2006.

TARROW, Sidney. *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TARUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, nº 2, pg. 93-114, maio-ago, 2013.

TILLY, Charles. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TRIGO, Maria Helena Bueno. *Habitus, Campo, Estratégia: Uma leitura de Bourdieu*. *Cadernos Ceru*, Série 2, nº 9, 1998.

VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Estado regulativo e controle penal no Brasil: Uma contribuição a partir da obra de Manuel Calvo Garcia. *Revista Latino-americana de sociologia jurídica*, ano II, nº 3, pg. 199-225, 2020.

VIGGIANO, Fernando Braga. Endurecimento das penas e da execução penal: Retrocesso Inigualável. *Ver. Fac. Dir. UFG*, v. 25/35, nº 1, pg. 25-35, 2001-2002.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.) *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max; GERTH, Hans; MILLS, Whighth. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEBER, Max. Sociologia da dominação. In: WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 1991.

## ANEXOS

### **Anexo I - Anteprojeto de lei criado pelo Consórcio de ONGs Feminista e enviado à Secretaria de Políticas para as Mulheres**

#### ANTEPROJETO DE LEI

Cria mecanismos para coibir a violência contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares, implementando a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e regulamenta parcialmente o § 8º do artigo 226 da Constituição Federal.

#### TÍTULO I

#### PARTE GERAL

##### CAPÍTULO I - Das Disposições Preliminares

Art. 1º. Esta lei estabelece a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, criando mecanismos para a sua prevenção, punição e erradicação, bem como mecanismos de assistência às vítimas.

##### CAPÍTULO II - Dos Princípios e Diretrizes

Art. 2º. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher tem como objetivo garantir os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhe todas as oportunidades e facilidades para preservação de sua segurança, dignidade e liberdade, fundamentado nos seguintes princípios e diretrizes:

- I. Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher;
- II. a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma violação de direitos humanos e limita o exercício de direitos fundamentais, não podendo ser considerado crime de menor potencial ofensivo;

- III. a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma violência de gênero, ocorrendo na família e nos relacionamentos interpessoais, que permeia todos os setores da sociedade, independente de classe, raça ou grupo étnico, renda, cultura, nível educacional, idade ou religião e afeta negativamente suas próprias bases;
- IV. o exercício pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres depende de uma vida sem violência;
- V. o estabelecimento de procedimentos justos e eficazes, Juízo oportuno, econômico e célere;
- VI. o acesso à justiça com assistência ampla, integral e gratuita, incluindo a assistência psicológica e social;
- VII. o atendimento prioritário nos serviços públicos de saúde, justiça e segurança e de forma interdisciplinar;
- VIII. a destinação obrigatória e suficiente de recursos públicos nas áreas relacionadas com a prevenção, punição e erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- IX. garantia de acesso gratuito e imediato aos serviços de saúde, bem como a medicamentos que minimizem os efeitos da violência sofrida, sobretudo a violência sexual;
- X. garantia de recebimento imediato de proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- XI. proteção especial às vítimas, familiares e testemunhas, na forma da lei.

### CAPÍTULO III - Das Definições

Art. 3º. Para efeitos dessa Lei entende-se como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer conduta:

- I – Baseada na discriminação de gênero que cause morte, lesão, constrangimento, limitação da autodeterminação, sofrimento físico, sexual, moral, psicológico, limitação social, política ou econômica, bem como dano e perda patrimonial;

II – Ocorrida no âmbito da unidade doméstica ou da família, ou em qualquer outra relação interpessoal em que o agressor conviva, tenha convivido ou não no mesmo domicílio ou residência da vítima.

Art. 4º. São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher:

- I. FÍSICA: qualquer conduta que ofenda a integridade física da mulher;
- II. PSICOLÓGICA: qualquer conduta que vise degradar ou controlar as ações, comportamentos, crenças e decisões da mulher, mediante ameaça direta ou indireta, humilhação, manipulação, isolamento ou outro meio que cause prejuízo à saúde psicológica, à autodeterminação e ao desenvolvimento pessoal;
- III. SEXUAL: qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, manter ou participar de relação sexual com uso da força, chantagem, suborno, manipulação, ameaça direta ou indireta ou qualquer outro meio que anule ou limite a sua vontade pessoal;
- IV. PATRIMONIAL: qualquer conduta que configure perda, subtração, destruição parcial ou total ou retenção de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores, direitos ou recursos econômicos da mulher e os destinados a satisfazer suas necessidades;
- V. MORAL: qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria à honra ou reputação da mulher.

#### CAPÍTULO IV - Dos Direitos

Art.5º - Toda mulher idosa, adulta, adolescente e menina tem direito a viver livre de violência, nos espaços público e privado.

Art. 6º - Toda mulher tem direito ao reconhecimento, fruição, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagradas nos instrumentos legais nacionais e nos internacionais incorporados ao direito interno, que abrangem, entre outros:

- I. direito à igual proteção perante a lei e da lei, de forma a viver livre de qualquer discriminação;
- II. direito a que se respeite sua vida;

- III. direito a que se respeite sua integridade física, psicológica, sexual e moral;
- IV. direito à liberdade e à segurança pessoal;
- V. direito a não ser submetida à tortura;
- VI. direito a que se respeite a dignidade inerente à sua pessoa e a que se proteja sua família;
- VII. direito a procedimento célere perante autoridade competente que garanta proteção contra atos que violem seus direitos.

## CAPÍTULO V - Da Prevenção

### Disposições Gerais

Art. 7º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, em especial, prevenir a ocorrência de ameaça ou lesão que violem os direitos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.

Art. 8º As obrigações previstas nesta Lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 9º A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica, nos termos desta Lei.

### Seção I - Da Política de Prevenção

Art. 10º É política permanente do Estado, a prevenção, punição e erradicação de toda forma de violência doméstica e familiar contra a mulher, devendo desenvolver, para este propósito, as seguintes ações e programas:

- I. Criar, implementar e monitorar, no campo das políticas públicas do Estado, um Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que comprometa e integre os diversos âmbitos do Poder Público – Executivo, Legislativo e Judiciário – em níveis federal, estadual e municipal;
- II. Implementar redes de serviços interinstitucionais que articulem a atuação governamental e não-governamental em áreas como segurança pública, justiça, saúde, educação, assistência social, habitação, entre outras, com o fim de garantir

atenção integral, multidisciplinar e intersetorial às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;

- III. Promover programas formais e não formais em todos os níveis educacionais, que contenham o ensino de valores éticos, do irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana, dos direitos das mulheres, das adolescentes e das meninas em conformidade com a Constituição Federal, as legislações específicas e os Instrumentos Internacionais incorporados pelo Brasil, a fim de erradicar preconceitos e outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar;
- IV. Incluir nos currículos escolares, em todos os níveis, conteúdos sobre os direitos humanos, a equidade de gênero e a violência doméstica e familiar;
- V. Incentivar estudos, pesquisas e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- VI. Manter em número suficiente Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, Casas Abrigo e instituições de atendimento psicossocial e jurídico para acolhimento de vítimas de violência doméstica e familiar e melhorar as condições de funcionamento daquelas unidades já existentes, garantindo os recursos materiais e humanos necessários;
- VII. Promover o atendimento psicossocial para homens e mulheres envolvidos em situação de violência doméstica e familiar;
- VIII. Prover capacitação permanente de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas, bem como dos/as policiais e profissionais da saúde, educação e assistência social, para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- IX. Empreender campanhas de educação e de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher para difusão da presente lei e de todos os instrumentos de proteção aos direitos humanos;

- X. Celebrar convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios para promoção de parceria entre si ou com entidades não governamentais, objetivando a realização de programas que visem erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher.
- XI. Organizar instrumentos e meios de verificação unificados nacionalmente, para sistematização de dados sobre violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 1º. As autoridades policiais e judiciais deverão elaborar e divulgar amplamente, Relatório Anual de Violência Doméstica, para fins de estudos estatísticos e planejamento de políticas públicas.

§ 2º. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres deve acompanhar o Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação da aplicação da presente lei.

## TÍTULO II PARTE ESPECIAL

### CAPÍTULO I Das Medidas de Proteção e Prevenção

#### Seção I Disposições Gerais

Art. 11. As medidas de proteção e prevenção são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I. por ação ou omissão de pessoas físicas ou entidades da sociedade civil ou do Estado;
- II. por ação, omissão ou abuso nos termos do artigo 3º desta Lei.

Art. 12. As medidas previstas neste Capítulo poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia.

Art. 13. As medidas de proteção e prevenção poderão ser aplicadas de ofício pelo Juiz, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer interessado.

Art. 14. O pedido de aplicação de quaisquer das medidas de proteção ou prevenção pode ser incidental, em ações de natureza civil ou penal, ou consistir em pedido principal de ação autônoma, com natureza satisfativa.

Art. 15. Na aplicação e execução das medidas de proteção, o Estado considerará especialmente a situação de vulnerabilidade a que a vítima possa estar submetida em razão, entre outras, de sua condição étnico-racial ou socioeconômica, de refugiadas, deslocadas ou migrantes, de seu estado de gravidez, bem como de sua idade ou orientação sexual.

Art. 16. Além das medidas de proteção e prevenção descritas nesta lei, ouvidos os profissionais especializados, o Juiz poderá tomar outras medidas necessárias à proteção da vítima e de seus familiares.

#### Seção II Das medidas de prevenção

Art. 17. São medidas de prevenção aplicáveis à pessoa envolvida em situação de violência doméstica e familiar, desde que consinta:

- I. Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II. Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- III. Encaminhamento a grupos de apoio;
- IV. Requisição para tratamento de saúde em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar.

#### Seção III Das Medidas de Proteção à Vítima

Art. 18. Verificada qualquer das formas de violência previstas nesta Lei, o juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá determinar, liminarmente, por prazo determinado, e sem prejuízo do disposto na legislação civil, penal e processual em vigor, as seguintes medidas contra a pessoa autora da agressão:

- I. afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima;
- II. proibição de portar armas;
- III. abstenção da prática de determinadas condutas, dentre as quais: a) importunar a vítima aproximando-se dela ou utilizar qualquer meio de comunicação, incluindo contato telefônico, correspondência ou correio eletrônico; b) perseguir, intimidar, ou ameaçar a vítima e seus familiares;

- IV. proibição de freqüentar determinados lugares que o juiz entenda conveniente para preservar a segurança da vítima.
- V. restrição, sujeita à regulamentação posterior, de visitas aos dependentes menores.

Parágrafo Único - O juiz poderá requisitar a qualquer momento auxílio policial para cumprimento da medida estabelecida.

Art.19. Caberá ao juiz determinar liminarmente as seguintes medidas de proteção de bens:

- I. Reintegração de domicílio em favor da vítima;
- II. Restituição de bens;
- III. Restituição de gastos e reparação dos danos ocasionados à vítima;
- IV. Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e aluguel de propriedade em comum.

Parágrafo Único - Em caso de descumprimento das medidas de proteção previstas nos artigos 18 e 19 o infrator estará sujeito às penas dos artigos 330 e 359 do Código Penal.

## CAPÍTULO II Do Atendimento

### Das Disposições Gerais

Art. 20. A assistência social às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar será prestada, de forma articulada, emergencial ou não, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Plano Nacional de Direitos Humanos, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

Art. 21. No atendimento das vítimas de violência doméstica e familiar, sem prejuízo de outras garantias, as autoridades e servidores públicos deverão, sob pena de responsabilidade, garantir o cumprimento do disposto no art. 14 desta lei.

Art. 22. A mulher vítima de violência doméstica e familiar será atendida, preferencialmente, por equipe multidisciplinar capacitada para lhe proporcionar atendimento integral.

### Secção I Do atendimento pela autoridade policial

Art. 23. Sem prejuízo da prisão em flagrante, a autoridade policial, ao tomar conhecimento de qualquer crime contra a mulher decorrente da relação doméstica ou familiar, lavrará Termo Circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juízo Único ou ao Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica Contra a Mulher, com o nome do autor do fato e da vítima, providenciando-se requisições dos exames periciais necessários.

§ 1º - Havendo necessidade de verificações mais aprofundadas a autoridade policial determinará a instauração de inquérito.

§ 2º - O atendimento médico-hospitalar da vítima, quando necessário, terá prioridade sobre os demais encaminhamentos.

Art. 24. O Termo Circunstanciado é um instrumento lavrado pela autoridade policial e deverá obrigatoriamente conter o registro de todos os fatos ocorridos, com a descrição detalhada das violações dispostas nesta Lei.

Parágrafo único. O Termo Circunstanciado deverá ser registrado mesmo se a vítima não possuir endereço e dados completos da pessoa autora da agressão, devendo a autoridade policial diligenciar para a obtenção dos mesmos.

Art. 25. A polícia deverá se deslocar imediatamente até o local de ocorrência da violência quando a notícia indicar que:

- I. a violência é iminente ou está em andamento.
- II. a violência tenha acabado de ocorrer.
- III. as medidas de proteção aplicadas estão na iminência de serem violadas.

Art. 26. A autoridade policial deverá representar à autoridade judicial sobre as medidas de proteção à vítima previstas nesta Lei.

Art. 27. A polícia deverá atuar imediatamente mesmo quando o noticiante não for a vítima, devendo ainda:

- I. Informar a vítima sobre a importância de se preservar as provas e evidências do fato;
- II. providenciar transporte para a vítima até o hospital ou o posto médico mais próximo quando necessário;

- III. providenciar transporte para a vítima e seus filhos em risco de vida ou dependentes para local seguro ou abrigo, se for o caso;
- IV. assegurar a retirada dos pertences pessoais da vítima;
- V. comunicar à vítima o horário e local de atendimento pela Vara Especializada, caso não seja possível ou recomendável o atendimento imediato da vítima;
- VI. informar a vítima sobre os direitos que esta lei lhe confere e sobre os serviços públicos e privados disponíveis;
- VII. providenciar, quando for o caso, segurança para a vítima de violência doméstica ou familiar.

Art. 28. É vedado proceder a intimação ou a notificação da pessoa autora da agressão por intermédio da vítima.

### CAPÍTULO III Do Processo e Julgamento

#### Seção I Da Competência e do Procedimento

Art. 29. O processo, julgamento e execução das causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do Juízo Único.

Parágrafo Único. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.

Art. 30. Nos crimes dolosos contra a vida, após a decisão de pronúncia proferida pelo Juízo Único ou pelo Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica, o processo será encaminhado ao Tribunal do Júri.

Art. 31. O Juízo Único ou Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, recebendo a petição, o auto de prisão em flagrante, o termo circunstanciado ou a denúncia imputando prática de violência doméstica e familiar, designará, de imediato, audiência preliminar para avaliar o caso e adotar as medidas de proteção previstas nesta lei que se mostrarem adequadas ao caso, bem como determinará a realização dos exames periciais necessários.

Parágrafo único – Em caso de urgência o juiz poderá adotar as referidas medidas independentemente da audiência preliminar.

#### Seção II Do Processo Civil

Art. 32. Ressalvado o procedimento previsto nesta Lei, aplica-se nas causas pertinentes, o Código de Processo Civil e legislação complementar.

#### Seção III Do Processo Penal

Art. 33. Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei n. 9.099/1995.

Parágrafo único: A ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas dependem de representação da vítima ou de seu representante legal.

#### Seção IV Do Ministério Público

Art. 34. Nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, compete ao Ministério Público: I. requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços públicos de saúde, educacionais e de assistência social, para o desempenho de suas atribuições. II. exercer a fiscalização dos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas.

Art. 35. Nos processos e procedimentos em que não for parte, será obrigatória, sob pena de nulidade, a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que trata esta Lei.

§ 1º. Nas hipóteses descritas no caput deste artigo, o Ministério Público terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos, requerer diligências e produção de outras provas, bem como de interpor os recursos cabíveis.

§ 2º. A intimação do Ministério Público será sempre pessoal.

#### Seção IV Da Defensoria Pública

Art. 36. É garantido a toda mulher vítima de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços da Defensoria Pública, mediante um atendimento específico e humanizado nas Varas

Especializadas e Delegacias de Polícia. Parágrafo único – Será prestada assistência judiciária gratuita aos que dela necessitarem, através de defensor público ou advogado encarregado.

#### Das Disposições Finais

Art. 37. Os processos em curso relacionados à violência doméstica e familiar contra as mulheres devem ser imediatamente encaminhados à Vara Especializada de Violência Doméstica contra as Mulheres, cessando a competência da Vara de origem.

Art. 38 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Anexo II – Anteprojeto de lei editado pelo Grupo Interministerial e enviado ao Congresso Nacional**

### TÍTULO I –

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do art. 226 da Constituição federal e dos tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil, e estabelece as medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º É dever da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público, em especial, assegurar à mulher condições para o exercício dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, desenvolvendo ações que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-la de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 4º Na interpretação desta Lei serão considerados os fins sociais a que ela se destina e a condição peculiar da mulher em situação de violência doméstica e familiar.

### TÍTULO II –

#### DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER.

#### CAPÍTULO I –

##### Disposições Gerais.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei configura-se violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada na relação de gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, ocorrida:

- I- no âmbito da unidade doméstica, compreendida como espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
- II- no âmbito da família, compreendida como relações pessoais afetivas;
- III- em qualquer outra relação pessoal de afeto na qual o acusado compartilhe, tenha compartilhado ou não o mesmo domicílio ou residência da ofendida.

Parágrafo único. Consideram-se relações de gênero as relações desiguais e assimétricas de valor e poder atribuídas às pessoas segundo o sexo.

Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

## CAPÍTULO II –

### Das formas de Violência e familiar contra a mulher.

Art. 7º São formas de violência e familiar contra a mulher, dentre outras prevista em lei:

- I- a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda a integridade corporal ou saúde da mulher;
- II- a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da auto-estima, que prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento da mulher, vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insultos, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou, por qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;
- III- a violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada mediante intimidação, ameaça, coação ou uso de força, assim como ações que forcem a mulher a comercializar ou utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, ao impedimento ao uso de qualquer método contraceptivo, ou ações que forcem ao matrimônio, gravidez, aborto ou prostituição, mediante coação, chantagem, suborno, manipulação ou qualquer outro meio que limite ou anule seu arbítrio;

- IV- a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta ilegítima que configure perda, retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos da mulher e os destinados a satisfazer suas necessidades;
- V- a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria à honra ou à reputação da mulher.

### TÍTULO III –

## DA ASSISTÊNCIA À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR.

### CAPÍTULO I-

#### Das medidas integradas de prevenção.

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo como diretrizes:

- I- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Habitação;
- II- a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, concernentes às causas, consequências e frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação dos resultados das medidas adotadas;
- III- a observância, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar;
- IV- a implementação de centro de atendimento multidisciplinar para as pessoas envolvidas em situação de violência doméstica e familiar, visando agilizar e garantir o atendimento integral às mulheres;
- V- a implementação de atendimento policial especializado às mulheres;

- VI- a realização de campanhas educativas, voltadas à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher e à difusão desta lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;
- VII- a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a promoção de parcerias entre si ou com entidades não-governamentais, objetivando a implementação de programas voltados à erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como a capacitação permanente dos integrantes dos órgãos referidos no inciso I deste artigo;
- VIII- a capacitação permanentemente dos integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, em assim dos profissionais da saúde, da educação, da assistência social, dentre outros;
- IX- a promoção de programas educacionais formas e não-formais que disseminem valores éticos, do irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana e dos direitos das mulheres, e;
- X- privilegiar nos currículos escolares, em todos os níveis, de conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e a violência doméstica e familiar contra a mulher.

## CAPÍTULO II-

### Da assistência social à mulher em situação de violência.

Art. 9º A assistência social às mulheres em situação de violência doméstica e familiar deverá ser prestada de forma articulada, emergencial ou não, conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, dentre outras normas pertinentes.

## CAPÍTULO III-

### Do atendimento pela autoridade policial.

Art. 10º Nas hipóteses de violência familiar ou doméstica praticadas ou na iminência de serem praticadas contra mulheres deverá ser imediatamente notificada a autoridade ou o agente policial para que possa comparecer ao local.

Parágrafo Único. Aplica-se o disposto no caput na hipótese de descumprimento de medida cautelar aplicada pelo juízo.

Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência a autoridade ou o agente policial buscará adotar as seguintes providências:

- I- providenciar transporte para a ofendida até o hospital, o posto de saúde ou o Instituto Médico Legal;
- II- providenciar transporte da ofendida e seus dependentes em risco de vida para local seguro ou abrigo;
- III- assegurar a possibilidade da ofendida retirar seus pertences pessoais do local da ocorrência ou do domicílio familiar;
- IV- comunicar à ofendida o horário e o local de comparecimento à delegacia, caso não seja possível o seu atendimento imediato;
- V- informar à ofendida dos direitos a ela conferidos nesta Lei e dos serviços públicos e privados disponíveis; e
- VI- garantir proteção policial, quando necessário.

Art. 12º Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro do fato, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, além daqueles já previstos no Código de Processo Penal e na Lei nº 9.099, de 23 de setembro de 1995:

- I- colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias;
- II- ouvir a ofendida;
- III- ouvir o indiciado e as testemunhas;
- IV- determinar que se proceda ao exame de corpo de delito e requisitar os exames periciais necessários;
- V- averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do fato e durante ele, e

quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento caráter;

VI- ordenar a identificação do indiciado e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes; e

VII- remeter à autoridade judiciária o expediente lavrado.

§1º O previsto no inciso IV deste artigo implicará no encaminhamento prioritário da ofendida, quando necessário à preservação das provas.

## TÍTULO IV - DOS PROCEDIMENTOS.

### CAPÍTULO I –

#### Disposições Gerais.

Art. 13º Ao processo, julgamento e execução das causas cíveis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica e familiar contra a mulher, aplicar-se-ão os Códigos de Processo Penal e Civil e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, no que não conflitarem com o procedimento estabelecido nesta Lei.

### CAPÍTULO II-

#### Da equipe de atendimento multidisciplinar.

Art. 14º A equipe de atendimento multidisciplinar deverá ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e da saúde.

Art. 15º Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito à autoridade judiciária, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico.

Art. 16º Quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, poderá ser determinada pela autoridade judiciária a manifestação de profissional especializado em determinada área, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar.

### CAPÍTULO III-

### Da atuação do Ministério Público.

Art. 18º Caracterizada a violência doméstica e familiar contra a mulher, o Ministério Público poderá intervir nas causas cíveis e criminais em que não for parte.

Art. 19º É facultado ao Ministério Público, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário: I- requisitar a força policial e a colaboração dos serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, dentre outros; II- fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência, de que trata esta Lei, e adotar de imediato as medidas administrativas ou judiciais no tocante a quaisquer irregulares constatadas.

### CAPÍTULO IV –

#### Da assistência jurídica.

Art. 20. Em todos os atos processuais, a mulher em situação de violência e familiar deverá estar acompanhada de advogado ou Defensor Público.

Art. 21 É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, mediante um atendimento específico e humanizado no Juízo competente, nas Delegacias de Polícia e núcleos de atendimento das Defensorias Públicas.

Art. 22º As medidas cautelares serão concedidas pelo juiz, por representação da autoridade policial, a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, da ofendida ou de quem tenha qualidade para representá-la.

§1º As medidas cautelares poderão ser concedidas independentemente de audiências das partes.

§2º O requerimento da ofendida, que poderá ser feito oralmente, independente da presença de advogado.

§3º As medidas cautelares serão aplicadas, isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados.

Art. 23º Poderá o juiz, o requerimento das partes ou do Ministério Público, conceder novas cautelares ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, seus familiares e seu patrimônio.

Art. 24º Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou do querelante, ou mediante representação da autoridade policial.

Parágrafo Único. O juiz poderá revogar a prisão preventiva se no curso do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Art. 25º A ofendida deverá ser intimada dos atos processuais relativos ao acusado, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão da prisão sem prejuízo da intimação do advogado constituído ou do defensor público.

## CAPÍTULO VI –

### Das medidas cautelares em relação ao acusado.

Art. 26º Constatada a ocorrência de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao acusado, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas cautelares, dentre outras previstas em lei:

- I- suspensão ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 0826, de 22 de dezembro de 2003;
- II- afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, podendo encaminhar o acusado a programa de acompanhamento psicossocial, onde houver, ou a tratamento similar;
- III- proibição de determinadas condutas, dentre as quais: a) aproximação da ofendida, dos seus familiares e de suas testemunhas;
- IV- proibição de frequentar lugares que o juiz entenda conveniente para preservar a integridade física e mental da ofendida;
- V- restrição de visitas aos dependentes menores, sujeita à avaliação do acusado por equipe de atendimento multidisciplinar, ou serviço similar e

VI- prestação de alimentos provisionais.

§1º As medidas referidas no caput não impedem a aplicação de outras previstas na legislação em vigor sempre que a segurança da ofendida ou as circunstâncias exigirem.

§2º Na hipótese do inciso I, sendo o acusado policial ou integrante das Forças Armadas, o juiz comunicará aos respectivo órgão, corporação ou instituição, a suspensão ou a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do acusado responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de desobediência, nos termos do artigo 330 do Código Penal.

§3º Para garantir a efetividade das medidas cautelares, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, o auxílio da força policial.

## CAPÍTULO VII-

Das medidas cautelares de proteção à mulher em situação de violência.

Art. 27º Poderá o juiz, quando necessário:

- I- encaminhar a mulher a mulher em situação de violência a programa oficial ou comunitário de proteção e os serviços de atenção integral à saúde das mulheres;
- II- determinar a recondução da mulher e dos seus dependentes ao respectivo domicílio, após o afastamento do acusado; e
- III- determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo de seus direitos relativos a bens, à guarda dos filhos e aos alimentos.

Art. 28 Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal e daqueles de propriedade particular da mulher, poderão ser determinadas liminarmente pelo juiz competente as seguintes medidas, dentre outras previstas em lei:

- I- restituição de bens indevidamente subtraídos pelo acusado à ofendida;
- II- proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação, de propriedade em comum, condicionada excepcionalmente a decisão judicial contrária;
- III- revogação das procurações conferidas pela mulher ao acusado; e

- IV- indenização por perdas e danos dos gastos decorrentes dos atos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Parágrafo Único. Deverá o juiz oficializar ao cartório competente para os fins previsto nos incisos II e III deste artigo.

## CAPÍTULO VIII-

### Dos procedimentos nos Juizados Especiais Criminais.

#### Seção I- Disposições Gerais.

Art. 29º Ao processo, julgamento e execução dos crimes de competência dos Juizados Especiais Criminais em que esteja caracterizada violência doméstica e familiar contra a mulher, aplica-se a lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, no que não conflitar com o estabelecido nesta Lei.

Art. 30º Nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher a ação penal será pública condicionada à representação.

#### Seção II- Da audiência de apresentação.

Art. 31º Ao receber o expediente lavrado pela autoridade policial, imputando prática de crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, deverá o juiz de imediato designar audiência de apresentação.

§1º É vedado proceder à intimidação ou a notificação da pessoa autora da agressão por intermédio da ofendida.

§2º À audiência de apresentação, presente o Ministério Público, deverão comparecer ofendida e acusado, acompanhados por seus respectivos advogados.

§ 3º Comparecendo a ofendida desacompanha de advogado, ser-lhe-á garantida a assistência judiciária gratuita, nos termos da lei.

Art. 32º A mediação nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher será conduzida por um juiz ou mediador.

§1º O mediador, devidamente habilitado em curso superior, deverá ter capacitação em violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 2º Sob pena de responsabilidade, nos termos da lei, em hipótese alguma a mulher ofendida poderá ser forçada, direta ou indiretamente, à conciliação.

§3º Não havendo conciliação será dada a ofendida a oportunidade de exercer o direito à representação verbal, que será reduzida a termo.

§4º O não oferecimento da representação na audiência não implica na decadência do direito, que poderá ser exercido no prazo previsto em lei.

§5º Nos casos de violência doméstica e familiar, o prazo decadencial só passa a correr da data de audiência de apresentação para qual estiver pessoalmente intimada a ofendida, devendo qual advertência constar expressamente no mandado de intimação;

§6º A retratação ou a denúncia da representação somente serão consideradas válidas após ratificação da audiência.

Art. 33º Exercido o direito de representação, o juiz colherá o depoimento pessoal da ofendida, separadamente, e em seguida do acusado, admitida a acareação.

Art. 34º O juiz encaminhará o caso à equipe de atendimento multidisciplinar ou à núcleos de atendimentos similares, podendo, ainda, determinar a realização de exames periciais que julgar necessários.

### Sessão III - Da audiência de Instrução e Julgamento.

Art. 35º Havendo representação e não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos, a ser especificada na proposta.

§1º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:

- I- ter sido o acusado condenado, por prática de crime, a pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;
- II- ter sido o acusado beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena de restritiva ou multa, nos termos desse artigo;
- III- não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do acusado, bem como os motivos e as circunstâncias, se necessária e suficiente a adoção de medida.

IV- O descumprimento pelo acusado das medidas cautelares que tenham sido aplicadas.

§2º A propor a transação penal o Ministério Público considerará os subsídios apresentados pela Equipe de Atendimento Multidisciplinar e os antecedentes do acusado.

§3º Aceita a proposta pelo acusado e seu defensor, será esta submetida à apreciação do juiz.

Art. 36º É vedada a aplicação, nos casos de violência contra a mulher, das penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa.

Art. 37º Não sendo possível a transação penal, o Ministério Público oferecerá de imediato denúncia oral, prosseguindo-se em audiência de instrução e julgamento, devendo constar do mandado de citação do autor de fato tal advertência, bem como a necessidade de arrolar testemunhas cinco dias antes da audiência, caso pretenda ouvi-las.

#### TÍTULO V - DISPOSIÇÕES FINAIS.

Art. 38º A União, no Distrito Federal e Territórios e os Estados poderão criar Varas e Juizados especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência civil e criminal, cabendo o Poder Judiciário dispor sobre a sua estrutura. Parágrafo Único. Enquanto não estruturadas as Varas e os Juizados disposto no caput, os crimes relativos a violência doméstica e familiar contra as mulheres, continuaram a ser julgados nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Criminais, com observância no previsto nesta lei e na legislação processual pertinente.

Art. 39º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar centros de reabilitação para os acusados e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a serem previsto na legislação local.

Art. 40º Compete a União, o Distrito Federal, os Estados e aos Municípios promoverem adaptação de seus órgãos e seus programas às diretrizes e os princípios estabelecidos nesta Lei.

Art. 41º A defesa dos interesses e direitos previstos nessa lei poderá ser exercida, concorrentemente com a ofendida, pelo Ministério Público ou por associação de defesa da mulher, regularmente constituída a pelo menos um ano, nos termos da Lei Civil.

Art. 42º Serão incluídos nas bases de dados dos órgãos oficiais as estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher.

Art. 43º Os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, previsto nessa lei, ainda que não tenham sido julgados constarão de cadastro específico, de conhecimento reservado da autoridade jurídica e do Ministério Público.

§1º Caberá às Varas e os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar a elaboração do cadastro referido no caput.

§2º Enquanto não estruturados as varas e os Juizados Especiais previsto no art. 38, o cadastro da violência doméstica será elaborado nas Varas Criminais e nos Juizados Especiais Criminais.

Art. 44º Serão estabelecidas dotação orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para implementação de medidas estabelecidas nesta Lei.

Art. 45º as obrigações previstas nessa lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotado.

Art. 46º O artigo 313 do Decreto de Lei 3689, de 3 de outubro de 1941 (Código do Processo Penal), passa a vigorar com o seguinte inciso: " IV- se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer que seja a pena aplicada".

Art. 47º Essa Lei entra em vigor na data da sua publicação.

**Anexo III - PROJETOS DE LEIS APROVADOS (2004-2019)**

| <i>Projeto de Lei</i>   | <i>Número da PL</i> | <i>Lei Ordinária</i> | <i>Autor</i>  | <i>Partido</i> | <i>Estado</i> |
|---|---------------------|----------------------|---------------|----------------|---------------|
| Institui o dia 06 de dezembro com o Dia nacional de mobilização dos Homens pelo fim da violência contra as mulheres                           | 4539/2004           | 11.489/2007          | Iriny Lopes   | PT             | ES            |
| Dispõe sobre a criação da Semana Nacional de Combate à Violência contra a Mulher e dá outras providências.                                    | 2638/2007           | 13421/2017           | Chico Lopes   | PCdoB          | CE            |
| Institui normas para o atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS - para Mulheres vítimas de violência e dá outras providências            | 123/2007            | 13239/2015           | Neilton Mulim | PR             | RJ            |
| Estabelece prioridade na realização de exames periciais quando a vítima for mulher especialmente nos casos de violência doméstica e familiar. | 235/2011            | 13721/2018           | Sandes Júnior | PP             | GO            |
| Altera a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - criando mecanismos para o combate a condutas                               | 5555/2013           | 13772/2018           | João Arruda   | PMDB           | PR            |

|   |           |            |   |    |    |
|---|-----------|------------|---|----|----|
| ofensivas contra a mulher na Internet ou em outros meios de propagação da informação.   |           |            |   |    |    |
| Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, ampliando o e dá outras providências.   | 6433/2013 | 13827/2019 | Bernardo Santana de Vasconcellos  | PR | MG |
| Altera o art. 1º da Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher | 6013/2013 | 13025/2014 | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito 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 |    |    |
| Altera o art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o  | 6295/2013 | 13427/2017 | Senado Federal - CPMI - Violência contra a Mulher – 2012  |    |    |

|   |           |            |   |    |    |
|---|-----------|------------|---|----|----|
| funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências', para inserir, entre os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), o princípio da organização de serviços públicos específicos e especializados para atendimento de mulheres e vítimas de violência doméstica em geral |           |            |   |    |    |
| Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.                       | 8305/2014 | 13104/2015 | Senado Federal - CPMI Violência Contra a Mulher no Brasil |    |    |
| Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal, para aumentar a pena do feminicídio se o crime for praticado em descumprimento de medida protetiva de urgência prevista no art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto  | 3030/2015 | 13771/2018 | Lincoln Portela   | PR | MG |

|  |           |            |                 |      |    |
|--|-----------|------------|-----------------|------|----|
| de 2006.   |           |            |                 |      |    |
| Torna obrigatória o registro de violência contra a mulher no prontuário de atendimento médico, na forma que especifica   | 3837/2015 | 13931/2019 | Renata Abreu    | PTN  | SP |
| Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para definir normas gerais para a composição das equipes policiais de atenção à mulher vítima de violência doméstica ou familiar   | 36/2015   | 13505/2017 | Sergio Vidigal  | PDT  | ES |
| Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar e dá outras providências. | 347/2015  | 13836/2019 | Rosangela Gomes | PRB  | SP |
| Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Pena.   | 173/2015  | 13641/2018 | Alceu Moreira   | PMDB | RS |
| Acrescenta dispositivo à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre a prioridade da mulher que sofre violência doméstica à vaga  | 8599/2017 | 13882/2019 | Geovania de Sá  | PSDB | SC |

|  |           |            |                                    |               |            |
|--|-----------|------------|------------------------------------|---------------|------------|
| para seus filhos nos centros de educação infantil.   |           |            |                                    |               |            |
| Dispõe sobre a perda do poder familiar em caso de feminicídio, de lesões gravíssimas e abuso sexual contra filhos.   | 7874/2017 | 13715/2018 | Laura Carneiro                     | PMDB          | RJ         |
| Dispõe sobre a responsabilidade do agressor em ressarcir os custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde - SUS e aos dispositivos de segurança em caso de pânico, utilizados pelas vítimas de violência doméstica e familiar. | 9691/2018 | 13871/2019 | Rafael Motta;<br>Mariana Carvalho; | PSB;<br>PSDB; | RN;<br>RO; |

