

# A CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: DE “LEGÍTIMA DEFESA DA HONRA” À VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*THE CRIMINALIZATION OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN BRAZIL:*

*FROM “LEGITIMATE DEFENSE OF HONOR” TO THE VIOLATION OF HUMAN RIGHTS*

Luciana Vieira Rubim Andrade<sup>1</sup> e Marlise Miriam de Matos Almeida<sup>2</sup>

RECEBIDO EM: 08/06/2017 | APROVADO EM: 06/08/2017

DOI: 10.5902/2317175827565

## RESUMO

Neste artigo, objetivamos apresentar um histórico-analítico da criminalização da violência contra as mulheres no Brasil, tendo como auge deste percurso a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006. Entre outros, mostramos como esse tipo de criminalização foi tomando contornos, por vezes não adequados ao que era preconizado internacionalmente e pelo que era demandado pelos movimentos feministas e de mulheres. Além disso, analisamos o papel da mobilização da sociedade civil organizada na publicização do problema, bem como da sua atuação pioneira na criação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. A nível estatal, apresentamos a criação das primeiras Delegacias de Atendimento às Mulheres e a incorporação das violências contra as mulheres na Lei 9.099/95, bem como as consequências que tais políticas acarretaram. Também foram examinadas algumas das políticas nacionais da Secretaria de Política para as Mulheres que dizem respeito especialmente ao enfrentamento das violências doméstica e familiar contra as mulheres.

**Palavras-chave:** Violência contra mulheres; Movimentos feministas; Lei Maria da Penha.

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Viçosa (2013). Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é doutoranda em Ciência Política pela mesma instituição. E-mail: luuciana\_\_@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: matos.marlise@gmail.com.

## ABSTRACT

*In this article, we present an analytic history of the criminalization of the violence against women in Brazil, which has as its landmark the Maria da Penha Law enacting in 2006. We show how this process unfolded sometimes in discordance with what were preconized by international organizations and by feminist and women's movements. We also analyze the leading role played by organized civil society in the publicization of this problem and its efforts to create specialized care services to protect women experiencing violence. Lastly, in an institutional level, we describe the creation of the first women's police stations, the inclusion of the violence against women in the 9.099 Law, and the consequences of these two policies; and we discuss some examples of national policies created by the Secretary of Policy for Women concerning the fighting of violence against women.*

**Keywords:** *Violence against women; Feminist movements; Maria da Penha Law.*

## 1 Introdução

Como é de se imaginar – e atestar –, não são novos os casos de violência contra as mulheres no Brasil, da mesma forma que também não é recente a atuação dos movimentos feministas e de mulheres no enfrentamento das violências que ainda atingem milhares de mulheres no país. Mesmo com todos os avanços legais e institucionais, a violência contra as mulheres continua atingindo altos níveis, culminando também nos números alarmantes de homicídios de mulheres, que, ao contrário do que se previa, continuam aumentando na maioria dos estados brasileiros (BARSTED e PITANGUY, 2013, p. 10; WAILSELFISZ, 2015). E isto apesar da promulgação da Lei Maria da Penha (LMP), da aprovação da qualificadora de feminicídio no crime de homicídio e da criação de mecanismos de políticas públicas para a implementação da mesma, como os Planos Nacionais de Política para as Mulheres (2004, 2008, 2013) e o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (2007).

Essas políticas foram elaboradas a partir de intensa luta dos movimentos feministas e também com a entrada das mulheres para a burocracia do Estado, bem como a atuação internacional feminista, gerando um processo de responsabilização do Estado Brasileiro com relação à situação de violência contra as mulheres. Este, quando se omite ao enfrentar a violência, é também cúmplice, tornando-se agente que viola os direitos humanos das mulheres. Nosso objetivo neste artigo é apresentar um resgate histórico do processo de criminalização da violência contra as mulheres no Brasil, englobando a atuação dos movimentos feministas e de mulheres com a publicização do problema em meados da década de 70, bem como as alterações institucionais ocorridas a partir da criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher.

Analicamente, procuramos demonstrar que para se compreender as respostas estatais brasileiras às violências perpetradas contra as mulheres é necessário: (1) entender que há momentos cruciais para a criminalização da violência

contra as mulheres e que decisões e determinadas ações tomadas no passado afetam substantivamente no tratamento que é dado a esse problema hoje<sup>3</sup>; e (2) que múltiplas arenas e escalas de atuação estiveram, e ainda estão, em conflito – poderes legislativo, executivo, judiciário, organismos internacionais e movimentos feministas e de mulheres – e estas não parecem estar caminhando para a mesma direção e sentido, fazendo com que a LMP receba diferentes tratamentos, de reconhecimento ou até mesmo prioridade, dependendo do tipo de poder estatal, do nível e da instituição onde ela está sendo implementada.

Para tanto, nossa metodologia de pesquisa se conforma em uma revisão bibliográfica das principais autoras feministas sobre o problema da violência contra as mulheres no Brasil. Empreendemos também a análise de alguns documentos importantes, tais como os planos nacionais de política para as mulheres (PNPMs), o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a situação de violência contra as mulheres no Brasil. Também analisamos, detidamente, o texto legislativo da LMP e as alterações propostas a partir dele. O período de análise proposto aqui é o que vai da década de 1970 aos dias atuais, o qual queremos iluminar algumas questões importantes e que, dado a conjuntura atual, podem influenciar sobremaneira as políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil.

Para além desta breve introdução, nosso artigo está estruturado da seguinte forma: na seção dois, apresentamos os passos do processo de publicização da violência contra as mulheres pelos movimentos feministas e a criação dos primeiros serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, construídos primordialmente pela pressão de feministas militantes. Ali também analisamos como o argumento de “legítima defesa da honra” sempre foi utilizado pelos agressores e por suas defesas para justificar os casos de violência. A seção encerra com o início da inserção da pauta da violência no Estado brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na terceira seção, apresentamos o processo de institucionalização estatal do enfrentamento à violência com a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres e também a inserção desse tipo de violência no escopo da Lei 9.099 – Lei dos Juizados Especiais Criminais. Analisamos aqui as consequências de tais ações estatais para enfrentar esse problema no Brasil para que, posteriormente, fossem desenvolvidas políticas focadas, o que poderemos ver na discussão empreendida à seção quatro. Nela, abordamos os anos 2000 e um conjunto de políticas de gênero voltadas a esse enfrentamento, a partir da criação da Secretaria de Política para as Mulheres (2003), que alcançou *status* de transversalidade e multisetorialidade a partir do Estado brasileiro. Por fim, antes de nossas considerações finais, na quinta seção, apresentamos especificamente a

<sup>3</sup> Certamente não conseguiremos abordar todas as diferentes facetas que envolvem a criminalização da violência contra as mulheres no Brasil e seus possíveis gargalos ainda existentes. Mas é de suma importância mencionar que esta não ocorre da mesma maneira para todas as situações de violência. Por exemplo, casos em que as violências ocorrem contra mulheres negras e pobres enfrentam ainda mais entraves e constrangimentos em seu atendimento.

LMP e as alterações que a nova legislação apresentou junto ao contexto jurídico e institucional brasileiro.

## **2 O contexto brasileiro e a voz das mulheres: movimentos feministas e publicização da violência**

Foi especialmente na década de 70<sup>4</sup> que os movimentos feministas e de mulheres começaram a ocupar as ruas. As militantes desses movimentos participaram ativamente do processo de redemocratização do país, lutando pela anistia política, e também apresentavam as pautas específicas que diziam respeito às suas experiências de vida e os principais problemas que as mulheres brasileiras vivenciavam. Abordavam temas como a “igualdade de direitos em casa e nas ruas, o direito ao prazer sexual, à sexualidade livre, à autonomia sobre o corpo, e também, a luta contra a violência doméstica e sexual foram colocadas em público” (TELES, 1993; PINTO, 2003). Segundo Santos (2008, p. 5), foi devido à emergência desses movimentos públicos de mulheres e feministas, bem como da publicização das pautas, que uma maior conscientização do problema da violência contra as mulheres iniciou.

Neste momento, um dos estopins que insuflou o combate da violência contra as mulheres no Brasil de forma pública e organizada foi o assassinato de Ângela Diniz, morta por Doca Street, seu ex-companheiro, de quem desejava se separar. Este, em 30 de dezembro de 1976, inconformado com o término do relacionamento e também a partir do insucesso em recuperar “sua mulher”, atingiu com quatro tiros em seu rosto e crânio, matando-a. Seu primeiro julgamento ocorreu em 1980 em um Tribunal do Júri (Cabo Frio – RJ), comarca onde Ângela Diniz foi morta. O criminalista que atuou em defesa de Doca Street embasou-se na tese da “legítima defesa da honra”<sup>5</sup> (SAFFIOTI, 2004, p. 52-53).

Como afirmou Saffioti (2004), o argumento da “legítima defesa da honra” já era antigo. Não foi a primeira vez no Brasil que este foi utilizado em defesa do agressor/homicida, e infelizmente, também não foi a última. Priore (2011), revisitando a história do Brasil, observou que, em 1809, tal argumento já era utilizado. Foi encaminhado ao Desembargo do Paço uma solicitação para em “seguro real para solto tratar de seu livramento”. A resposta dos desembargadores foi que a ocasião em que o marido encontrou sua esposa o traindo era o suficiente para suspeitar da perfídia da mulher, e, desta forma, desculpava-se a cólera do marido que a matou. Logo, o crime era desculpável,

4 Não queremos dizer, com isso, que antes não havia enfrentamento da violência contra as mulheres ou até mesmo demais lutas dos movimentos feministas e de mulheres. Para uma descrição mais detalhada sobre os períodos históricos que precedem a década de 1970, ver Teles (1993), Pinto (2003) e Del Priore (2011).

5 Segundo Izumino (2004a), a noção de “legítima defesa da honra” pode ser descrita como um atributo dado à figura pública dos homens, a partir de características sobre o seu comportamento e personalidade. Por exemplo, o homem honrado é aquele honesto, bom pai, bom esposo, provedor do lar – todos estes atributos privados. Na apresentação deste argumento “é possível verificar que, embora esse valor seja um atributo inerente à figura masculina, ele deve ser preservado pelas mulheres. Essa relação só é possível porque a honra nesses casos é entendida como um valor associado à família, ao casamento e aos papéis sociais que cabem a cada um representar na sociedade conjugal” (IZUMINO, 2004a, p. 230-231).

já que, segundo o desembargador, “não havia castigo maior que a pecha de corno, pecha que pairava sobre homens públicos casados quando se queria atingi-los na sua probidade” (PRIORE, 2011, p. 68).

Após a colocação desse tema em pauta pública pelos movimentos organizados de mulheres e o debate crítico sobre esse tipo de argumentação, Izumino (2004a) identificou que esse tipo de entendimento já não estava mais sendo acionado explicitamente pelos advogados de defesa dos agressores, e que o mesmo foi tomando proporções diferentes, de acordo com o grau de relacionamento entre a mulher e agressor. Outra pesquisa também evidenciou que, apesar de tais argumentos não aparecerem de forma explícita nos casos analisados, infelizmente os mesmos eram repercutidos de alguma forma. A fim de comprovar o “mau comportamento” das mulheres, os argumentos utilizados pelos advogados de defesa apelavam para elementos desse contexto (BRASÍLIA, 2015, p. 47).

As mortes de mulheres por seus companheiros ou ex-companheiros, bem como os argumentos acima mencionados, marcaram a história do feminismo brasileiro, desenvolvendo, desde cedo, seu foco em buscar esforços concretos para erradicar esse tipo de problema. Era entendido que, apesar de todas as diferenças entre as mulheres – ideologia, classe, raça, cor, orientação sexual etc. -, a violência era/é um dos problemas que perpassava por muitas, com o entendimento aqui de que as respostas institucionais não eram, por sua vez, iguais. Foi em função da publicização da violência contra as mulheres pelos movimentos feministas que esse problema começou a ser finalmente politizado e debatido no país (GROSSI, 1993, p. 167; SANTOS, 2008, p. 5).

Ao final da década de 70, grupos de mulheres começaram a se reunir politicamente e a traçar formas para se buscar enfrentar essa violência, observando-se assim a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas que pudessem afinal transformar a relação entre homens e mulheres marcada pela subordinação e desigualdade, tanto na esfera pública quanto privada. Algumas campanhas realizadas neste período deram o tom das lutas que seriam travadas posteriormente. Em uma destas, criada após outros assassinatos de mulheres por seus parceiros em Belo Horizonte, por exemplo, foi criado o famoso *slogan* “*Quem ama não mata*”, como forma de demonstrar que “o amor”, ou o argumento da “legítima defesa da honra”, não poderiam ser considerados mais como causas ou justificativas para a ocorrência de tais crimes. Tal *slogan* foi amplamente utilizado nas mobilizações feministas ao longo do processo de julgamento de Doca Street, que matara Ângela Diniz, afirmando o ter feito por amor (SAFFIOTI, 2004, p. 53).

Já no início da década de 80, as mulheres dos movimentos feministas começaram a se organizar na construção de redes de apoio às mulheres em situação de violência. A criação dos SOS-Mulher em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outros municípios, foi um exemplo disso (GREGORI, 1993, p. 13). Para Pinto (2003), essa foi uma das características do movi-

mento feminista da década de 80, e foi também uma tendência que seguiu e se aprofundou: a *onguização* do movimento feminista, ou, nas palavras da autora, “a profissionalização da militância”. As ONGs não substituíram os movimentos, mas se relacionaram fortemente com eles. Desta forma, apesar dos temores, não ocorreu uma simples substituição dos movimentos feministas pelas ONGs, ou mesmo uma massiva profissionalização do mesmo (PINTO, 2006, p. 656).

As ONGs apresentaram dois eixos de atuação relevantes: um que abrangia a população excluída do Estado (no nosso caso, as mulheres em situação de violência) e a outra, o diálogo com o próprio Estado (PINTO, 2006, p. 660). Apesar de a experiência com os SOS no Brasil ter sido efêmera, ela foi de suma importância, pois cumpriu o papel de diálogo com o Estado e também alargou parâmetros da publicização de um problema que, até então, tratado como exclusivamente privado, terminava por se concentrar como demanda apenas dos movimentos feministas e de mulheres.

Os SOS-Mulher foram os primeiros grupos a atuarem diretamente com a questão da violência contra as mulheres no Brasil, prestando serviços de orientação jurídica, psicológica e também a estabelecer contato direto com as mulheres que vivenciavam violências (GREGORI, 1993, p. 14). Já que o Estado brasileiro não dava sinais de que o enfrentamento à violência contra as mulheres se daria tão cedo (estávamos nos fins de uma ditadura militar, as lutas estavam voltadas, no momento, para a redemocratização brasileira), tal esforço foi empreendido pelas próprias mulheres feministas militantes. No entanto, como analisa Pinto (2003), “as feministas depararam nesse momento com ‘a vida como ela é’ e parecem não ter gostado do que viram” (Pinto, 2003, p. 81).

Gregori (1993, p. 14) considera que alguns problemas foram marcantes do insucesso dessas iniciativas: o número muito limitado de “funcionárias”, a improvisação na definição das atividades da instituição, ausência de informações sistematizadas acerca dos atendimentos prestados, ausência de um padrão nos procedimentos entre os grupos de plantão, entre outros. Cabe aqui acrescentar que, possivelmente, os serviços do SOS-Mulher também não prosperaram por não haver constituída à época uma rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. Pinto (2006, p. 666) analisa que, pela própria natureza das organizações não governamentais, era impossível que tais entidades tomassem para si todas as responsabilidades que teriam que ser ocupadas majoritariamente pelo Estado no caso da violência.

Tais problemas são importantes por demonstrar como as feministas foram se organizando, na teoria e na prática, para demandar por políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Ou, em outras palavras, demandar que o Estado assumisse o seu protagonismo nesse enfrentamento. Em 1982, quando ocorreram as primeiras eleições diretas para governadores, houve a proposição por parte do movimento feminista de que suas pautas fossem incorporadas às campanhas democráticas. Todavia, o tema da violência contra a mulher se tornou obscuro em meio às demandas universalistas,

ora por descaso dos próprios partidos com relação às lutas e demandas das mulheres, consideradas por alguns como um “desvio” da luta pela redemocratização, ora por falta de organização efetiva do movimento feminista e de mulheres. As demandas incorporadas pelos partidos (afora a criação das delegacias especializadas, como veremos adiante) se resumiram à criação do primeiro Conselho da Condição Feminina em São Paulo e, logo em seguida, o do Estado de Minas Gerais, bem como a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), em 1985 (PINTO, 2003; BANDEIRA, 2009).

O CNDM foi criado em 1985, junto ao Ministério da Justiça, durante o governo de José Sarney, e em diálogo com os movimentos feministas e de mulheres foi o responsável por organizar o “*Lobby do Batom*” e apresentar, na Constituinte de 1988, um conjunto de propostas referentes aos direitos das mulheres. O CNDM promoveu, também, uma campanha nacional com o slogan “*Constituinte para valer tem que ter direitos da mulher!*”, da qual resultou em um documento entregue aos constituintes denominado de “Carta das Mulheres”. A Carta apresentou originalidade em dois pontos, sendo um deles com relação à violência contra as mulheres. Havia uma proposta de defesa da integridade física das mulheres, bem como a redefinição conceitual de estupro e de sua classificação penal, assim como a demanda pela criação de delegacias especializadas de atendimento às mulheres em todos os municípios brasileiros (PINTO, 2003, p. 74-75).

A pressão exercida pelas mulheres sobre os Deputados Constituintes obteve relativo êxito, com 80% das pautas apresentadas incorporadas no texto da Constituição de 1988 (PINTO, 2003, p. 72; SANTOS, 2008, p. 7). A Constituição significou um marco para os direitos das mulheres e a ampliação da cidadania feminina no plano jurídico nacional. A partir de sua promulgação, passou a dispor de artigos que asseguravam a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações (Artigo 5º, inciso I), bem como a punição de qualquer ato discriminatório em atentado aos direitos e liberdades fundamentais (Artigo 5º, inciso XLI). Com relação ao tema da violência, foi na inclusão do § 8º no artigo 226, “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” que avanços jurídicos foram observados (PANDJIARJIAN, 2006, p. 91).

Apesar de apresentar avanços com relação à garantia de direitos pelas mulheres, a Constituição não apresentou nenhuma normatização específica sobre a violência contra as mulheres, mas somente a violência nas relações familiares (PANDJIARJIAN, 2006, p. 91-92). Houve, portanto, uma declarada manifestação dos Constituintes em termos de proteção da instituição familiar em detrimento, parece-nos claro, dos direitos individuais das mulheres e das garantias pessoais a uma vida sem violência.

### **3 A institucionalização do enfrentamento à violência contra as mulheres**

Santos (2008) identificou três momentos de mudanças institucionais que, direta ou indiretamente, influenciaram o contexto das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. O primeiro deles foi a criação da primeira Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM), em 1985; o segundo, o surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em 1995 (Lei 9.099/95); e o terceiro, a promulgação da LMP em 2006. Estes revelam diferentes formas de institucionalização das demandas feministas com relação ao enfrentamento à violência contra as mulheres. No caso das delegacias especializadas, ocorria o que a autora denominou por “tradução/traição”, cuja resposta do Estado foi a criminalização da violência; a incorporação da violência contra as mulheres nos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) sinalizando para uma “retradução/despolitização” das demandas feministas; já a LMP, refletiu em um processo de “absorção/tradução ampla” das demandas e projetos desenvolvidos até aquele momento (Santos, 2008, p.2).

Santos (2008) analisou que o primeiro reconhecimento da violência contra as mulheres como um crime, por parte do Estado, foi com a criação da Delegacia de Defesa da Mulher, em São Paulo, em 1985<sup>6</sup>. Já Izumino (2004a) analisou que a partir daí dava-se início à institucionalização do enfrentamento que, até então, era realizado pelos movimentos feministas e de mulheres (IZUMINO, 2004a, p. 15). A criação das delegacias especializadas se deveu ao fato de que era observado que o atendimento realizado nas delegacias comuns não era adequado, como também, ocorriam novas formas de violências contra as mulheres, como, por exemplo, a violência institucional. Para as feministas, era preciso que houvesse um processo de humanização dos atendimentos prestados às mulheres em situação de violência, e para isso, era necessário que, por exemplo, o atendimento fosse realizado por policiais mulheres, que as delegacias tivessem infraestrutura adequada, bem como capacitação sobre a temática para as policiais e demais funcionárias (IZUMINO, 2004a, p. 35).

No entanto, o que a grande parte da literatura nos indica é que o Estado, ao criar as delegacias especializadas e focar apenas na questão da responsabilização criminal, teria absorvido apenas em parte as demandas feministas, deixando a questão da capacitação dos/as funcionários/as e também do aprimoramento da infraestrutura em segundo plano (IZUMINO, 2004a; SAFFIOTI, 2004; SANTOS, 2008). A ideia original apresentada pelo movimento feminista para a criação das DEAMs não foi implementada, qual seja, a de que as funcionárias (delegadas, policiais e demais agentes) recebessem capacitação sobre “relações de gênero” (SAFFIOTI, 2004, p. 34-35).

---

<sup>6</sup> Reconhecemos a importância da primeira delegacia especializada de mulher, no caso a de São Paulo, Delegacia de Defesa da Mulher. No entanto, não focaremos nossa análise especificamente sobre esta delegacia a fim de não contar a história somente da perspectiva do estado de São Paulo, tentando, desta forma, apresentar um panorama de como são as delegacias especializadas em funcionamento no território nacional.

Com a ausência desse entendimento institucional qualificado para realizar os atendimentos e lidar com a violência, foi incorporado pelas DEAMs, comumente, um discurso baseado no senso comum que buscava justificar as agressões, pregando a defesa e integridade da instituição familiar. Com isso, prezava-se pela manutenção da família em detrimento dos direitos humanos das mulheres e, mais que isso, havia discursos disseminados que abertamente as culpabilizavam pelas situações de violência (IZUMINO, 2004a, p. 36). Já Saffioti e Corrêa (2002) analisaram que os atendimentos nas DEAMs apresentavam alto grau de heterogeneidade<sup>7</sup>; que havia preconceito com relação a estas delegacias, consideradas como a “cozinha da polícia”; e por fim, que as delegadas deslocadas para estas delegacias recebiam este serviço como uma punição pelos seus trabalhos dentro da corporação (SAFFIOTI e CORRÊA, 2002, p. 67-68).

Apesar de sua importância e do pioneirismo nas ações estatais no enfrentamento à violência contra as mulheres, foi somente a partir dos anos 2000 que começaram a ser realizadas pesquisas com abrangência nacional sobre o funcionamento das DEAMs (PASINATO e SANTOS, 2008, p. 22). Ainda em 2013, na maior parte delas, não havia existido capacitação específica sobre o funcionamento da instituição de acordo com a LMP; a infraestrutura ainda se apresentava precária para o pleno atendimento, havia insuficiência de recursos humanos e materiais, bem como demais problemas que persistiam ao longo do tempo e inviabilizavam o atendimento ágil e eficaz às mulheres em situação de violência (BARSTED e PITANGUY, 2013).

A criação das DEAMs pode ser considerada, apesar de todos os problemas mencionados acima, como uma vitória para os movimentos feministas. Elas foram capazes de evidenciar a presença real de um crime, que, até então, era tratado eminentemente como uma questão de foro íntimo, atinente à esfera das vidas privadas de cada família, no qual o Estado pouco intervinha. Estatísticas sobre a situação das violências vivenciadas pelas mulheres no Brasil começaram a ser elaboradas de forma que pudessem ser de conhecimento público o perfil das mulheres e dos agressores, com informações tais como os tipos de crimes denunciados, a idade, cor, renda entre outras informações contidas nos boletins de ocorrência (TELES, 1993; SAFFIOTI, 2004; IZUMINO, 2004a).

No entanto, apesar de a criação das DEAMs ter significado o reconhecimento por parte de alguns governos (elas ainda estavam sendo criadas de acordo com a vontade política dos estados e também sobre pressão dos movimentos feministas) de que as violências contra as mulheres se constituem como crime, e da incorporação de preceitos que garantiam a igualdade entre homens e mulheres e garantia de direitos pela Constituição Federal de 1988, o processo de criminalização legal, a partir de legislações nacionais específicas e direcionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, não foi imediato, e antes disso, a violência doméstica passou por um processo de despe-

<sup>7</sup> A primeira tentativa de homogeneizar o atendimento nas delegacias especializadas aconteceu em 2005, com o lançamento da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, da Secretaria de Política para as Mulheres (PASINATO e SANTOS, 2008, p. 17).

nalização operado com a sua incorporação pelos Juizados Especiais Criminais (Jecrims) (CAMPOS, 2003, p. 155-156).

Foi a partir da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Jecrims, orientando os processos que neles têm lugar “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”, que a situação de violência vivenciada pelas mulheres foi incorporada ao quadro jurídico brasileiro. Observou-se, no entanto, que essa não era uma lei específica para os casos de violência contra as mulheres, porém, os mesmos foram incorporados por ela pelo fato de apresentarem penas cabíveis em até um ano de detenção, denominados como “crimes de menor potencial ofensivo”. A lei previa também a extinção da figura do réu e das penas de privação de liberdade, que seriam substituídas por penas alternativas, como por exemplo, o pagamento de cestas básicas (FIGUEIRA JÚNIOR & TOURINHO NETO, 2010).

Desta forma, as violências contra as mulheres, sejam elas física (lesão corporal leve e culposa) e/ou psicológica (ameaça), ganharam, juridicamente, o cunho de “delitos de menor potencial ofensivo”. Logo, ao efetivar esta determinação do que seriam as violências contra as mulheres, segundo esta lei, não havia o entendimento jurídico das gravidades das violências físicas e psicológicas, representadas às mulheres em situação de violência (CAMPOS, 2003, p. 162). Esse entendimento se alastrou como pólvora no sistema de justiça criminal, ganhando rapidamente muitos adeptos.

Mas há, com certeza, um paradoxo nessa Lei. Ao mesmo tempo em que ela aderiu às revisões propostas pela criminologia crítica e por formas despenalizadoras dos crimes sociais – pois com ela, são executadas penas alternativas –, a Lei 9.099/95 apresentou um “déficit teórico” por não se apropriar da criminologia feminista. Ao não ter considerado a perspectiva de gênero para sua elaboração, a Lei 9.099/95 pode ser considerada como uma forma institucional de “banalização” da violência doméstica, isso porque não havia uma escuta das mulheres em situação de violência, bem como ocorria o arquivamento massivo dos processos que adentravam o Judiciário (CAMPOS, 2003, p. 158-161). Isso fez com que, por muito tempo, os processos de violência contra as mulheres fossem reprivatizados, com a redistribuição do poder da relação, mais uma vez, em favor do agressor.

A Lei 9.099/95 teve o encargo de autorizar a violência contra as mulheres, tendo em vista que não havia especificidade no tratamento desse tipo de violência (SAFFIOTI, 2004). Ademais, a definição de “violência contra as mulheres”, trata da mesma forma a violência ocorrida entre vizinhos e aquelas ocorridas dentro do ambiente doméstico. Esses são tipos de violências que apresentam construções e consequências diferentes para as mulheres e para a sociedade, e essa indiferenciação culminou no não reconhecimento das especificidades da violência doméstica.

Ainda segundo Saffioti (2004), se a situação anterior à Lei 9.099/95 não era adequada para o tratamento das violências contra as mulheres, com a incorporação desses crimes pela referida legislação, a situação tomou contornos

ainda mais problemáticos. Houve, ao longo de sua vigência, “desprezo pelas vítimas, com tanto sexismo”, segundo a autora, que a urgência de uma legislação específica para o tratamento dos casos, bem como qualificação/capacitação para os agentes que lidam com ela, se tornou evidente (SAFFIOTI, 2004, p. 91-93). Já Santos (2008) analisou que os Jecrims não estavam preparados para lidar com a questão das violências contra as mulheres, da mesma forma como as funcionárias das DEAMs, pois não havia treinamento específico sobre questões de gênero (SANTOS, 2008, p. 19).

Sintetizando os argumentos contrários à Lei 9.099, Pandjjarjian (2006) elenca: a) a banalização da violência doméstica e familiar contra as mulheres – medida a partir da pena aplicada e não por suas especificidades; b) a caracterização da natureza da lesão corporal – somente foram incorporadas àquelas com até um ano de detenção (lesões leves dolosas intencionais e lesões culposas não intencionais), deixando de fora aquelas mais graves, mas relacionadas ao ciclo de violência; c) a elaboração do Termo Circunstanciado – pois não foram realizados treinamentos para que seu preenchimento fosse feito de forma adequada; d) a representação – havia total desinformação por parte das mulheres sobre o procedimento, sendo este um aspecto de polêmica por envolver questões de autonomia das mulheres para representar ou não contra os agressores; e, por fim, e) os mecanismos de resolução de conflitos e as penas aplicadas – que eram inadequados e ineficientes para os crimes de violência doméstica e familiar contra as mulheres (PANDJIARJIAN, 2006, p. 115-119).

Cabe mencionar que a Lei 9.099/95 foi implementada no mesmo ano em que o Estado brasileiro ratificou a Convenção de Belém do Pará, importante instrumento internacional e interamericano de proteção aos direitos das mulheres, que, por sua vez, apresentou importantes avanços na definição das violências contra as mulheres, sendo estas, violências de gênero, e também, graves violações dos direitos humanos das mulheres. Segundo Campos (2003), a Lei 9.099/95 não previa nenhuma medida de proteção às mulheres, bem como não haviam previstas medidas que garantissem a integridade física e emocional das mulheres em situação de violência. Logo, essa legislação apresentou-se como inadequada para esta finalidade.

Ademais, como observa Pandjjarjian (2006, p. 119), a Lei 9.099/95 também não estava adequada ao artigo 2º da Convenção de Belém do Pará. Isso pelo fato dela não criar medidas que pudessem garantir às mulheres procedimentos eficientes de proteção jurídica, formas de prevenção, reparação e erradicação da violência. Assim como a Convenção de Belém do Pará, a referida lei também não estava de acordo com as preconizações da Plataforma de Ação de Pequim, aprovada em 1995. Havia, portanto, uma inadequação da legislação nacional que incorporou os casos de violências contra as mulheres – sem especificidade, e como delitos de “menor potencial ofensivo” – com o que é apresentado como prioridade e foco de atuação pelos organismos internacionais (CAMPOS, 2003, p. 168).

Segundo Basterd (2011, p. 28), era evidenciado, assim, um conflito legislativo entre a Convenção e a Lei 9.099/95, que “mantinha no Brasil um padrão de quase “descriminalização” dos crimes praticados contra as mulheres no âmbito das relações familiares”. O pleno atendimento às normatizações internacionais foi se concretizar apenas em 2006, com a promulgação da LMP, após inúmeras recomendações e a responsabilização do Estado brasileiro com relação à sua omissão perante as sistemáticas violências contra as mulheres. O tipo de penalização aplicado na Lei 9.099, contrariando as expectativas e demandas dos movimentos feministas, explicita as dificuldades, naquele momento, de diálogo entre os movimentos e o Estado.

Apesar de todos esses problemas apresentados acima, Izumino (2004b) analisou que tal legislação atendia aos anseios de parcela das mulheres que recorriam ao Judiciário para denunciar as agressões que vivenciavam. Segundo a autora, é possível que seja observado uma nova forma de exercício de poder pelas mulheres (IZUMINO, 2004b, p. 2). Isso pode ser observado com o aumento de denúncias feitas nas DEAMs e também que adentraram nos Jecrims ao longo de sua execução sobre as violências contra as mulheres. No entanto, corroboramos com Santos (2008), que, ao contrário do que analisou Izumino (2004b, p. 9), o aumento de ocorrências nas delegacias especializadas com a criação dos Jecrims não se deveu ao fato de esses espaços terem se tornado locais de um possível empoderamento para as mulheres que apresentavam suas queixas.

O aumento dos registros pode ser explicado pela própria criação das DEAMs e pela divulgação de que esses espaços se constituiriam em locais de garantia de direito e preservação da vida das mulheres, bem como numa promessa jurídica de que a violência a que estavam submetidas iria cessar. O que Debert (2006) evidencia é que não houve aumento das denúncias nas delegacias e instauração de processos criminais. Mas, com a criação dos Jecrims, os processos que antes ficavam retidos nas próprias DEAMs, começaram a ter vazão para o Judiciário (DEBERT, 2006, p. 28).

Analisando os casos denunciados nas DEAMs e os tratamentos das mesmas para as mulheres, Debert (2006) conclui que as delegacias representam um avanço da agenda igualitária proposta pelos movimentos feministas. A criação dessas instituições teve uma importante função, para além da questão penal/criminal: “abririam também um espaço pedagógico para o exercício do que são consideradas virtudes cívicas” (DEBERT, 2006, p. 20). Para Izumino (2004b), seguindo uma lógica semelhante, a reprivatização do problema pelos agentes dos Jecrims, como apresentada anteriormente pelas demais autoras, não pode ser lida simplesmente como a transferência do problema da violência contra as mulheres para a esfera privada, mas para outras instâncias da sociedade, entendidas também como esferas de direitos plurais (SANTOS, 1995, 1996 *apud* IZUMINO, 2004b, p. 15).

Pasinato (2005) argumenta que, para que possamos entender e qualificar como positivas as relações entre gênero, conflito e justiça, é preciso que consideremos que o Poder Judiciário e as instituições formais da Justiça não se

constituem apenas como o único discurso jurídico presente na sociedade, mas encontram-se inseridos em um contexto plural e diversificado. Desta forma, a reprivatização da violência contra as mulheres operada pelos Jecrims não deve ser entendida apenas como o “retorno ao lar”, mas, segundo a autora, como um retorno do problema à sociedade, espaço onde também podem ser apresentadas e construídas as soluções para o problema da violência.

Apesar de reconhecer esse pluralismo jurídico e de difusão do problema da violência contra as mulheres também para ser resolvido pela própria sociedade, Pasinato (2005, p. 89) avalia que, nos últimos 20 anos, estaria constituindo-se uma cultura jurídica de litigação desses casos, onde a característica é de que as mulheres estejam mais propensas à recorrerem à Polícia e ao Poder Judiciário em busca da pacificação e resolução dos conflitos domésticos que vivenciam, reforçando uma interpretação punitivista do fenômeno. A esta crescente demanda por resoluções judiciais, propiciada em grande medida pela criação dos Jecrims e a incorporação dos delitos de “menor potencial ofensivo”, denomina-se como a judicialização das relações sociais. Isto é, o conjunto de práticas e novos direitos, que até então não eram reconhecidos pelo Poder Judiciário como demandas ou como sujeitos/grupos de direitos – como o caso das mulheres em situação de violência, ou das crianças e adolescentes em situações de risco -, são os novos objetos de litígios sobre os quais se debruçam o Poder Judiciário, “levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da justiça”. Segundo Vianna *et al* (1999), os Jecrims iniciam um momento de maior reflexividade do Poder Judiciário. Ao passo que ampliou-se o acesso à justiça de sujeitos e grupos, aumentou a abrangência desse Poder enquanto um “guardião” dos direitos individuais e coletivos que foram asseverados na Constituição de 1988 (VIANNA *et al.*, 1999, p. 155).

No entanto, os mecanismos judicializantes apresentados pelas DEAMs e pelos Jecrims não parecem ter produzido os efeitos esperados em termos de empoderamento para as mulheres em situação de violência (RIFIOTIS, 2008, p. 228). Segundo Rifiotis (2008), com isso, pode-se analisar que a resolução jurídica desses problemas, de forma exclusiva, apresenta-se como uma solução e ao mesmo tempo como um problema, nas palavras do autor, uma “solução-problema” (RIFIOTIS, 2008, p. 230). Apenas a judicialização das relações sociais, no nosso caso, a judicialização da violência contra as mulheres, não é o equivalente à garantia de acesso à justiça, à democracia e aos direitos humanos das mulheres preservados (RIFIOTIS, 2008, p. 232).

Com todas as críticas apresentadas ao processo de judicialização das relações sociais acima explorados, bem como a partir das críticas feministas sobre o funcionamento dos órgãos que até então atuavam no enfrentamento das violências contra as mulheres, as críticas em como a atuação do Poder Judiciário de forma exclusiva para o combate da violência contra as mulheres, entre outras, o foco das políticas na década de 2000 desloca-se da atuação criminal exclusiva para a atuação em rede, de forma multissetorial. Podemos observar

que, finalmente, as demandas por atenção integral à situação de violência vivenciada pelas mulheres começaram a ser pautadas pelos mecanismos institucionais criados pelo Poder Executivo brasileiro – como a Secretaria de Política para as Mulheres – e, o seu auge, a promulgação da legislação específica para o tratamento das violências contra as mulheres, a LMP. Segundo Rifiotis (2008), a LMP foi um fator positivo ao favorecer a pluralidade nas intervenções sociais. Isto fez com que fosse ampliada a gama de serviços públicos, estatais e de ONGs que atuam no enfrentamento da violência contra as mulheres, tendo-se, assim, ampliado “também o acesso à justiça [...], garantindo [maior] desenvolvimento da cidadania” (RIFIOTIS, 2008, p. 229).

#### **4 Anos 2000: uma guinada no enfrentamento das violências contra as mulheres**

Se até o final dos anos 90 as conquistas institucionais no enfrentamento à violência contra as mulheres diziam respeito quase exclusivamente à criação de DEAMs, a partir de 2000 o cenário começa a ser alterado. No final do mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criada, através da Medida Provisória 37, de 8 de maio de 2001, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher. Mas foi com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva que as condições se tornaram propícias para a atuação dos movimentos feministas no âmbito do Estado. A Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM/PR), com *status* ministerial, foi criada como a primeira ação de seu governo, também através de uma Medida Provisória 103, em 1º de janeiro de 2003 (SANTOS, 2008, p. 23).

A criação da SPM/PR, com *status* ministerial, ditava as novas formas de enfrentamento e luta pelo fim da violência. Há, a partir daí, novas formas de posicionamento do Estado brasileiro, como também de reestruturação das lutas feministas para que o enfrentamento das violências contra as mulheres se desse a partir de ações integralizadas e multissetoriais. Ademais, como analisa Santos (2008, p. 23), a criação desse órgão com abrangente articulação e absorção dos movimentos feministas e de mulheres, e também com as organizações não-governamentais feministas, possibilitou pressões bem sucedidas sobre o governo Lula e sobre o Congresso Nacional.

Neste contexto, houve a inserção das mulheres e dos movimentos feministas no Estado, como forma de promover ações concretas de sua despatriarcalização, a partir desses organismos de política para as mulheres (OPM), como também, da elaboração de planos e políticas nacionais (PNPM) a fim de subsidiar ações e estratégias para, por exemplo, o enfrentamento da violência. Neste sentido, “quanto mais independência, recursos próprios, autoridade e canais de interlocução com os movimentos de mulheres” (MATOS e PARADIS, 2014, p. 98), mais efetivos estes organismos de política para as mulheres seriam. Segundo Weldon (2002 *apud* MATOS e PARADIS, 2014, p. 99), esses organismos, aliados aos movimentos de mulheres, representam maior efetividade

para as políticas de combate à violência contra as mulheres do que a presença de mulheres em cargos no Legislativo.

Há, portanto, a incorporação da questão de gênero para a articulação e formulação das políticas públicas em nível federal (mas não apenas) sobre problemas que são vivenciados pelas mulheres, fazendo com que estes passassem a ser de efetiva responsabilidade do Estado. Desta forma, políticas públicas focalizadas começaram a ser implementadas no nível federal e, assim, uma nova de agenda governamental foi construída. Cabe ressaltar aqui o que Santos (2008) chama atenção de uma agenda para o Estado e para os movimentos feministas. A autora analisa que não é somente o Estado quem silencia ou seleciona quais pautas dos movimentos absorverá, mas, também, os próprios movimentos e organizações da sociedade civil feministas deram/dão visibilidade a determinadas pautas em detrimento de outras. Na trajetória do movimento feminista brasileiro, a violência doméstica e familiar contra a mulher foi a forma de violência priorizada pelos movimentos feministas e, conseqüentemente, pelo Estado, como área de atuação e combate (SANTOS, 2008, p. 30).

Logo no seu segundo ano de existência, a SPM/PR organizou, em conjunto com uma enorme gama de movimentos feministas, a 1ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres – CNPM (2004). As conferências nacionais se tornaram marco na elaboração de políticas públicas para as mulheres, abordando temáticas tais como saúde, educação, trabalho e renda, mídia, violência, entre outros. Seguindo a 1ª CNPM, ocorreram as 2ª, 3ª e 4ª conferências (realizadas em 2004, 2007, 2011 e 2016, respectivamente), sendo que as três primeiras resultaram em Planos Nacionais de Política para as Mulheres – PNPMs. Cabe ressaltar que todas as conferências nacionais foram precedidas por etapas estaduais, regionais e municipais, onde milhares de mulheres participaram na elaboração de propostas e metas para os eixos previstos em cada Conferência. Desta forma, as mulheres puderam, segundo as especificidades de suas localidades e em conjunto, elaborar diretrizes a serem implementadas em diferentes níveis, por diferentes órgãos estatais e não estatais.

Após a realização das três CNPMs e do acúmulo de experiências e políticas até então elaboradas e implementadas, o III PNPM sintetiza em dez capítulos<sup>8</sup> os eixos e prioridades de atuação para as políticas públicas para as mulheres. A grande abrangência das temáticas que estão contidas nos três PNPMs, em especial no terceiro, demonstra o aprendizado das organizações feministas e de mulheres em torno do significado do que são os direitos humanos das mulheres. Segundo Barsted (2011, p. 14), houve a capacidade de compreender que os direitos humanos das mulheres são indivisíveis e que necessitam da superação de hierarquias temáticas de todas as ordens. Com relação ao

---

8 1) Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2) Educação para igualdade e cidadania; 3) Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5) Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6) Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7) Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8) Cultura, esporte, comunicação e mídia; 9) Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; 10) Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência; além de capítulos sobre o monitoramento do PNPM (BRASIL, 2013).

tema da violência contra as mulheres, apesar de se constituir em um capítulo exclusivo, observa-se sua transversalidade em outros temas nos planos, cujas instituições são também responsáveis pelo enfrentamento de todas as formas de violências vivenciadas pelas mulheres.

Para reduzir os índices de violências contra as mulheres, a atuação recairá sobre os seguintes objetivos específicos: garantir e proteger os direitos de todas as mulheres (considerando questões étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional); ampliar, fortalecer e integrar os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como àqueles não especializados, mas que também compõem a rede; garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais nas três esferas de governo; oferecer atendimento humanizado para as mulheres em todas as instituições componentes da rede; garantir a implementação e efetividade da Lei Maria da Penha, entre outros (BRASIL, 2013, 43).

Observa-se, tanto a partir dos eixos que estruturam os PNPM, como também dos objetivos e formas de atuação no enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, que há uma forte percepção de que tais problemas demandam que os serviços atuem em conjunto, de forma transversalizada, multissetorial e integral. Estas são, de fato, as premissas dos PNPMs que são reafirmadas e reforçadas pelo Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (2007), bem como pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007), ambos de abrangência nacional, com corresponsabilização de estados e municípios.

O Pacto foi uma iniciativa do Governo Federal, elaborado a partir de propostas e ações públicas – estatais e não estatais - embasadas em três premissas: intersectorialidade, que pressupõe um planejamento comum desde a elaboração das políticas públicas até sua implementação, com definição de responsabilidades compartilhadas por uma miríade de instituições estatais e não estatais; transversalidade, assumindo que o enfrentamento às desigualdades de gênero demanda a integração entre políticas já existentes; e capilaridade, englobando todos os níveis de governo e também os órgãos pertencentes a cada nível - federal, estadual, municipal (PASINATO, 2012), além da sociedade civil organizada. A partir da capilaridade nas ações do Pacto, os estados são os principais articuladores das políticas federais com os municípios, encarregados de definir quais deles serão priorizados na implantação das ações; prestar contas à SPM/PR; instituir a Câmara Técnica de Gestão Estadual; e incentivar a criação de consórcios públicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres (BRASÍLIA, 2010, p. 38).

O Pacto foi lançado em 2007, tendo alguns estados como áreas prioritárias de atuação do Governo Federal – em função do tamanho da população feminina e também dos índices de violência contra as mulheres verificados a partir dos números fornecidos pelas redes de enfrentamento estaduais -,

sendo os seguintes: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Tocantins. Posteriormente, as ações foram expandidas para os demais estados brasileiros, até que todos fossem contemplados (BRASIL, 2010). A repactuação com os estados ocorreu a partir de 2011, para que as ações, metas, prioridades e objetivos fossem revistos e ampliados. Desta forma, são cinco as ações estruturantes do Pacto a partir de sua repactuação: 1) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; 3) garantia de segurança à cidadã e acesso à justiça; 4) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento da exploração sexual e o tráfico de mulheres; e 5) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos (BRASIL, 2013, p. 45).

Além desses mecanismos de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres no território brasileiro, cabe ressaltar que foram elaboradas normas nacionais para padronizar o atendimento às mulheres nas DEAMs, nos Centros de Referência e também nos Juizados Especializados, criados a partir da promulgação da LMP, como veremos a seguir. Ademais, com a criação do *Ligue 180*, a SPM começou a emitir relatórios periódicos sobre os atendimentos prestados neste serviço, de forma a contribuir na quantificação das violências contra as mulheres no país.

## **5 A Lei Maria da Penha**

A partir de intensa mobilização e organização política de feministas, com desenvolvimento de articulações amplas no Executivo e Legislativo, foi iniciado o processo que culminou com a aprovação da Lei. Em 2002, um Consórcio de ONGs já começava a elaborar a proposta de lei calcada na Convenção de Belém do Pará (BASTERD, 2011, p. 28). Em seguida, a partir do Decreto 5.030, de 31 de março de 2004, foi criado pelo Presidente Lula, um Grupo de Trabalho Intermunicipal para elaborar um projeto de lei que versasse sobre os mecanismos de enfrentamento da violência contra as mulheres<sup>9</sup>. Sob coordenação da SPM/PR, esse Grupo recebeu apoio do Consórcio de ONGs e especialistas na temática da violência, e o anteprojeto de lei foi apresentado (SANTOS, 2008, p. 26).

Calazans e Cortes (2011) informam que a presença de representantes do Poder Judiciário nesse Grupo e as pautas que eram apresentadas por eles para a elaboração do Projeto de Lei, demonstraram como não havia uma uniformidade acerca do tema da violência e sobre quais mecanismos para tratá-lo poderiam ser acionados pela legislação específica para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Ao passo que os juízes demandavam a continuidade do tratamento sobre os preceitos da Lei 9.099/95, as mulheres feministas demandavam que fosse incluída “a violência doméstica como uma questão de violação dos direitos humanos das mulheres e, portanto, de total desvin-

<sup>9</sup> Para ver mais sobre este momento da elaboração do anteprojeto e projeto que deu fruto à Lei Maria da Penha ver Sarmento (2013).

culação dos crimes enquadrados como de menor potencial ofensivo” (CALAZANS e CORTES, 2011, p. 46). A tensão com relação ao uso da Lei 9.099/95 e a resistência de juízes e desembargadores com relação aos preceitos presentes na nova legislação não se encerraram neste período. Como veremos adiante, este é um conflito que acompanhou os primeiros anos de implementação da Lei Maria da Penha (LMP) e levou, afinal, a um Processo de Arguição de Constitucionalidade.

Em 2004 a SPM/PR encaminhou o Projeto de Lei 4.559/2004, que apenas no ano de 2006<sup>10</sup> foi sancionada no Brasil, pelo então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, a Lei de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nº 11.340/06, mais conhecida como Lei Maria da Penha. De todo esse percurso com relação à criminalização da violência contra as mulheres no Brasil que apresentamos neste artigo, a LMP representa o auge do enfrentamento da violência contra as mulheres, sendo considerada o marco dessa luta (PASINATO, 2015, p. 536).

Com um formato inovador para o enfrentamento da violência contra as mulheres, que incorpora em suas normativas ações relacionadas à prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres, a LMP deve ser compreendida não apenas como uma legislação penal e punitiva, mas como uma política pública preventiva de caráter intersetorial e multidisciplinar. Para que seus resultados sejam concretos e consigam dar conta de um problema complexo como a violência contra as mulheres, é preciso que os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo – da União, estados e municípios – atuem de forma conjunta por meio de políticas públicas (como o já mencionado Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres), programas e serviços responsáveis pelo atendimento, acolhimento e encaminhamento das mulheres em situação de violência. Recomenda-se que esta atuação integral e articulada seja realizada por setores e instituições do direito, saúde, assistência social, do trabalho e previdência social, educação, entre outros (PASINATO, 2015, p. 534-536).

A LMP criou mecanismos para prevenir, punir e erradicar as violências contra as mulheres e previu que existissem equipes multidisciplinares para que as mulheres que vivenciam tais violências recebessem atendimento adequado. Além da tipificação das violências, a Lei avançou ao definir em seu Artigo 5º “violência doméstica e familiar contra a mulher” como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Ademais, tipificou como violência: violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral (Artigo 7º). Caracterizou também a violência contra as mulheres como “violação dos direitos humanos”, e com isso, a retirou da categoria de crimes julgados sobre

---

<sup>10</sup> Ao longo dos anos 1990 e 2000 até a promulgação da Lei algumas alterações jurídicas foram sendo realizadas, também com base na luta dos movimentos feministas e de mulheres, como o Código Civil e o Código Penal. Para uma maior explicação sobre estas alterações ver Barsted (2011).

preceitos da Lei 9.099/95, responsável por julgar os casos de “menor potencial ofensivo” (BRASIL, 2006). O texto da Lei apresentou a proibição do uso da legislação anterior para o atendimento aos casos de violência contra as mulheres em seu Artigo 17 (BRASIL, 2006, p. 30).

O texto integral da Lei apresenta indicações sobre uma abrangente área de atuação para que o enfrentamento à violência contra as mulheres seja efetivo e eficiente, de forma que esse problema seja caracterizado, em todas as instâncias, como de interesse público e de responsabilidade e protagonismo do Estado em agir nos casos de violências vivenciadas pelas mulheres. Não desprovido de tensões, há o reforço sobre a necessidade de articulação entre as instituições jurídicas e as políticas públicas (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015, p. 511). Entre algumas das responsabilidades do Poder Judiciário, cabe mencionar: a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competências cível e criminal (Art. 14º); esses juizados devem contar com equipe multidisciplinar para atendimento às mulheres (Art. 29º); previsão de recursos para a criação e manutenção destas equipes (Art. 32º); e, enquanto esses juizados não forem criados e estruturados, as varas criminais acumularão funções cíveis e criminais (Art. 33º) (BRASIL, 2006).

Apesar de todo o avanço representado pela LMP no âmbito legislativo, sua efetividade se dá com entraves, desafios e conflitos em diferentes arenas e instâncias, que precisam ser superados para que os efeitos da legislação possam alterar a cultura e comportamentos discriminatórios e violentos contra as mulheres no país (BASTERD, 2011, p. 29). Pasinato (2015) identificou algumas falhas no processo de implementação da Lei, quais sejam: ainda são poucos os serviços especializados no atendimento às mulheres; baixa responsabilização dos agressores; insuficiente compromisso dos governos estaduais e municipais com a criação e articulação da rede de serviços; insuficiência com relação aos recursos humanos destinados às instituições especializadas; e, por fim, ausência ou insuficiência na capacitação dos profissionais responsáveis pelos atendimentos (PASINATO, 2015, p. 534-535). A autora analisou também que há ainda oposições com relação aos paradigmas apresentados pela LMP com relação ao enfrentamento à violência contra as mulheres, e isso afeta tanto as instituições quanto os profissionais (PASINATO, 2015, p. 537).

Um exemplo dessa resistência por parte de atores e instituições importantes nesse enfrentamento foi observado quando magistrados começaram a se pronunciar, de forma pública, a respeito da inconstitucionalidade da LMP. Dois anos após sua promulgação, em 2008, o juiz Marcelo Colombelli, da 2ª Vara Criminal de Erechim, no Rio Grande do Sul, afirmou que a melhor forma que as mulheres têm para se defender da violência que vivenciam seria não se relacionarem com homens “bagaceiros” e “pudim de cachaça”, colocando, desta forma e mais uma vez, a culpa da violência sobre as mulheres. Já no ano de 2010, o juiz Edilson Rumbelsperger Rodrigues foi afastado por dois anos da comarca de Sete Lagoas (MG) depois de declarações discriminatórias contra a

LMP. Rodrigues atacou a lei em algumas sentenças, classificando-a como um “conjunto de regras diabólicas”. Ainda segundo o juiz, a “desgraça humana” teria começado por causa da mulher (PASINATO, 2007, p. 5-6; MATOS, 2011).

Essas resistências não se deram como fatos isolados. A LMP foi alvo de ações no Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). No STF tramitou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC-19), em 2007, com a finalidade de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei, por entender que esta não violava o princípio de igualdade entre homens e mulheres presente na Constituição Federal. Já em 2010, foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424/2010) demandando que o STF declarasse que a Lei 9.099/95, sob nenhuma hipótese, se aplicaria aos casos de violência contra as mulheres (CALAZANS e CORTES, 2011, p. 62). Em 9 de fevereiro de 2012, o STF deu um passo importante para a democratização da justiça, colocando fim às controvérsias existentes sobre a constitucionalidade da LMP e afastando, por completo, o uso dos mecanismos dos Jecrims para os casos de violências contra as mulheres (BRASIL, 2013, p. 36).

Na arena do Poder Legislativo, teve início, neste período, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher (CPMIVCM), com a finalidade de averiguar sobre a situação de violência contra as mulheres no território brasileiro e apurar as denúncias com relação à omissão do Estado no julgamento destes casos e aplicação dos instrumentos previstos pela Lei. Criada por meio do Requerimento nº 4 de 2011-CN, a Comissão visitou dezessete estados brasileiros e o Distrito Federal. Um dos frutos deste longo e abrangente trabalho pode ser consultado no Relatório Final, onde são apresentadas as realidades específicas de cada estado e a situação em que a violência contra as mulheres se encontra, bem como quais estão sendo os procedimentos adotados pelo Poder Público estadual (BRASIL, 2013, p. 9).

O Relatório apresenta um diagnóstico preocupante, como a ainda insuficiente quantidade de equipamentos especializados e a evidente desigualdade na distribuição dos mesmos no território nacional, com concentração majoritária nas capitais e regiões metropolitanas, e, também, na região sudeste do país. Isso evidencia que as mulheres que residem em regiões distantes dos grandes centros, e/ou em cidades menos populosas, ainda enfrentam muita dificuldade no acesso à justiça e à garantia de seus direitos. Além disso, a CPMIVCM apurou que existem apenas 61 Juizados de Violência em todo o país e 27 Varas Especializadas, e estes ainda não contam com equipe multidisciplinar adequada e completa, o que faz com que em alguns casos, como o do estado de Minas Gerais, algumas varas estejam completamente sobrecarregadas e o tempo de tramitação dos processos chegue até a três anos em média.

Contatou-se, também, que os Tribunais de Justiça, em todos os estados visitados, não davam a devida atenção à LMP, evidenciado, por exemplo, pela ausência de orçamentos específicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Para essa CPMI, “não houve ainda a compreensão necessária de

que a violência contra mulheres não é mais aceita socialmente e não pode ser banalizada pelo Poder Judiciário através da negação da adequada prestação jurisdicional” (BRASIL, 2013, p. 48-54).

Para as integrantes da CPMIVCM, a ação do Estado na interrupção do ciclo da violência doméstica e familiar contra as mulheres é urgente e precisa de capacitação para que os atendimentos se tornem mais qualificados e possam, também, reduzir os feminicídios praticados por parceiros íntimos (BRASIL, 2013, p. 8). Segundo as reladoras da Comissão, a importância do Poder Judiciário no enfrentamento da violência contra as mulheres é diminuída quando este se omite na aplicação da LMP, ou ainda quando apresenta interpretações preconceituosas que reproduzem ainda mais as violências. Isto se traduz em tolerância estatal e incentivo à violência doméstica contra as mulheres (BRASIL, 2013, p. 8).

Como fruto desta Comissão, foi apresentado Projeto de Lei que versava sobre a qualificadora penal dos crimes de feminicídio no Brasil<sup>11</sup>. Foi sancionada, em 9 de março de 2016, a Lei 13.104/2015, que introduziu a qualificadora no Código Penal (CAMPOS, 2015, p. 106). Campos analisa que a proposta da CPMIVCM esteve de acordo com as teorias clássicas feministas (CAMPOS, 2015, p. 107), em o feminicídio é considerado o último estágio do ciclo de violências contínuas, e se observa, de forma geral, a omissão e negligência por parte das autoridades encarregadas em prevenir e erradicar a violência contra as mulheres. No entanto, o texto final da Lei sofreu alterações e excluiu o termo “gênero” para que pudesse ser aprovada. Em sua redação final, o feminicídio ficou caracterizado como “a morte da mulher *por razões da condição do sexo feminino* [...] quando o crime envolver violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição do sexo feminino” (CAMPOS, 2015, p. 108 – grifos no texto original).

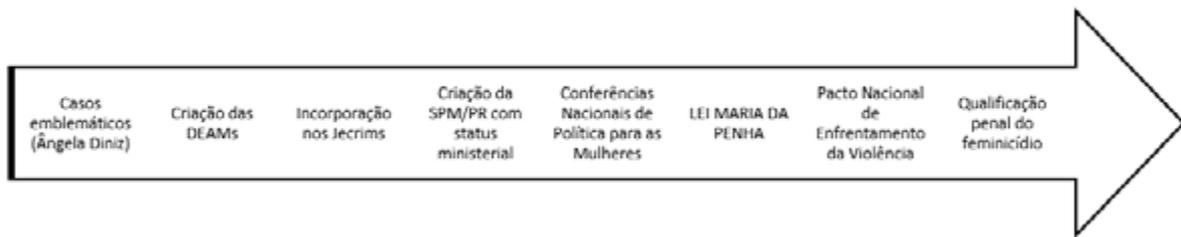
## **6 Considerações finais**

Como podemos observar em todo o percurso histórico aqui brevemente delineado, foi (e continua sendo) intensa a participação dos movimentos feministas e de mulheres no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Inicialmente via trabalho em ONGs, posteriormente também com a entrada no Estado e atuação em conselhos e na SPM/PR, muitos dos avanços e das propostas observados aqui foram conquistados através de lutas árduas. A figura abaixo sintetiza as políticas que descrevemos nesse artigo:

---

<sup>11</sup> Para ver mais sobre o processo de tramitação e especificidades do Projeto de Lei na Câmara e no Senado, ver Campos (2015).

### Linha do tempo: principais marcos na criminalização da violência contra as mulheres no Brasil



Não há dúvidas que ainda enfrentamos diferentes entraves para a devida implementação da LMP e de termos difundido pelo país o pleno reconhecimento de que a violência contra as mulheres é um crime grave que demanda intervenção imediata e qualificada para que as mulheres consigam o direito a uma vida plena e autônoma. As DEAMs, por exemplo, são de suma importância para a visibilidade do problema e para efetivo atendimento às mulheres, bem como se constituem, em muitos casos, na porta de entrada das mulheres em situação de violência no âmbito da rede de atendimento. Mas é preciso ressaltar que é urgente a necessidade de que essas instituições, além de especializadas, sejam transformadas e transformadoras; a além de se constituírem como “portas de entrada” para as mulheres em situação de violência, elas precisam também ser portas de saída de relações conturbadas e violentas que elas experimentam e que vão, pouco a pouco, minando suas capacidades e auto-estima.

Ressaltamos aqui a preponderância que foi dada ao Poder Judiciário em todo o período para o atendimento às mulheres em situação de violência e responsabilização dos agressores. É preciso que essa arena atue integrada, com menos morosidade judicial na tramitação dos processos e na expedição das medidas protetivas, para que as mulheres tenham seus direitos garantidos e graus maiores de violência sejam atingidos, como, por exemplo, o feminicídio. No entanto, apenas a atuação do Poder Judiciário não é suficiente. A atuação de uma rede mais ampla, transversal e intersetorial, com instituições da Saúde e Assistência Social, entre outros, é o que possibilitará o atendimento complexo à situação de violência.

Por fim, não podemos nos furtar de mencionar que, enquanto escrevemos este texto, o contexto político institucional brasileiro vem se alterando drasticamente. Exemplo dessas alterações é o fim do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e Direitos Humanos. Ainda é cedo para avaliarmos as consequências dessas mudanças para as políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres, bem como sobre a permanência de preceitos tão importantes, como a transversalidade dessas políticas.

De toda forma, já podemos, infelizmente, afirmar que o fim de um ciclo produtivo e intenso de políticas públicas para as mulheres pode ter chegado ao seu final. As forças conservadoras tradicionais que tentam recolocar as mulheres no ambiente doméstico estão atuando. Um exemplo dessa força, e

que coloca em risco o que foi tido como um avanço e inovação pela Lei Maria da Penha, é o Projeto de Lei 477/15, de autoria do Deputado Eros Biondini (PROS-MG)<sup>12</sup>, em tramitação na Câmara dos Deputados. O PL prevê a extinção da categoria “gênero” da LMP, e, em substituição, a inclusão do termo “sexo”. Ademais, cabe ressaltar que a tensão existente com relação ao termo gênero nas políticas públicas está latente. Outros projetos em tramitação também caminham no sentido de retrocesso para os direitos das mulheres.

Sabemos, pois, que é preciso que mais essa etapa seja vencida pelos movimentos feministas e progressistas que se preocupam com os direitos humanos das mulheres. Estes precisam continuar atentos aos retrocessos que nos estão sendo impostos e precisam continuar a lutar pelas conquistas já adquiridas ao longo dos anos. A situação de violência que muitas mulheres vivenciam é tema do dia, problema social de relevância inquestionável, diz respeito não apenas à polícia, mas à sociedade, à política, à todos e todas.

## Referências

- BANDEIRA, Lourdes. **Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006**. Sociedade e Estado, v. 24, n. 2, p. 401-438, 2009.
- BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. **Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha**. Estudos Feministas, v. 23, n. 2, 2015.
- BARSTED, Leila Linhares. **Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista**. In: Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 13-38, 2011.
- BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline. **Violência contra a mulher e acesso à justiça. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais**. Relatório final, 2013.
- BRASIL. Lei número 11.340, **Lei Maria da Penha**, de 7 de agosto de 2006. \_\_\_\_\_, Presidência da República. **III Plano Nacional de Política para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres, 2013. \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher. Relatório Final**. Brasília, 2013
- BRASÍLIA. **A violência doméstica fatal: o problema do feminicídio íntimo no Brasil**. –Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.
- BRASÍLIA. Secretaria de Política para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres / Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. – Brasília : Presidência das República, 2010. 52 p. : il. – (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2).
- CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. **O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha**. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 39-63, 2011.
- CAMPOS, Carmem Hein de. **Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico**. Estudos Feministas, 155-170, 2003.
- \_\_\_\_\_, Carmem Hein de. **Femicídio no Brasil: Uma análise crítico-feminista**. Sistema Penal & Violência, 7(1), 103-115, 2015.
- DEBERT, Guita Grin. **As delegacias de defesa da mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?** In: Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre crimes de honra. UNICAMP, 2006. p. 15-64.

<sup>12</sup> Para acesso à íntegra do Projeto de Lei : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=949119>. O PL foi retirado pelo autor.

- FIGUEIRA JÚNIOR, J. D., & TOURINHO NETO, F. D. C. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 10.259, de 10.07. 2001.** 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- GREGORI, Maria Filomena. **Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista** – Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: ANPOCS, 1993.
- GROSSI, Miriam Pillar. **De Ângela Diniz a Daniela Perez: a trajetória da impunidade.** Estudos Feministas, v. 1, n. 1, p. 166, 1993.
- IZUMINO, Wânia Pasinato. **Justiça e violência contra a mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero.** São Paulo : FAPESP/Annablume, 2ª Ed. 2004a.
- \_\_\_\_\_, Wânia Pasinato. **Violência contra a mulher no Brasil: acesso à Justiça e construção da cidadania de gênero.** In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais:, Centro de Estudos Sociais- Universidade de Coimbra. 2004b.
- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. **Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro.** Cadernos Pagu n. 43, p. 57-118, 2014.
- PANDJIARJIAN, Valéria. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005). Alcances e Limites.** São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. Texto on-line disponível em: [www.mulheres.org.br/25anos](http://www.mulheres.org.br/25anos), 2006.
- PASINATO, Wânia. **Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça.** Plural (São Paulo. Online), v. 12, p. 79-104, 2005.
- \_\_\_\_\_, Wânia. **Acesso à Justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte** – São Paulo. Annablume; Fapesp, 2012.
- \_\_\_\_\_, Wânia. **Oito anos de Lei Maria da Penha. Entre avanços, obstáculos e desafios.** Estudos Feministas, v. 23, n. 2, 2015.
- PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília M. **Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil.** São Paulo: PAGU, UNICAMP, 2008.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil** – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção História do Povo Brasileiro).
- \_\_\_\_\_, Céli Regina Jardim. (2006). **As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores.** Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro. Vol. 49, n. 3 (2006), p. 651-670.
- PRIORE, Mary Del. **Histórias íntimas: sexualidade e erotismo na história do Brasil.** São Paulo: Planeta, 2011, 254p.
- RIFIOTIS, Theophilos. **Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a 'violência conjugal' e a 'violência intrafamiliar'.** Revista Katálysis, v. 11, n. 2, p. 225-236, 2008.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência** – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- \_\_\_\_\_, Heleieth Iara Bongiovani, & CORRÊA, Mariza. **Violência doméstica: questão de polícia e da sociedade.** Gênero e cidadania, 2002.
- SANTOS, Cecília MacDowell. **Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil.** Oficina do CES n.º 301, 2008.
- SARMENTO, Rayza. **Entre tempos e tensões: o debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil.** Ed. Brasiliense, 1993.
- VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Editora Revan, 1999.
- WALSELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil.** FLACSO Brasil: Brasília, 2015.