

# LEI MARIA DA PENHA: UMA EXPERIÊNCIA BEM-SUCEDIDA DE ADVOCACY FEMINISTA

---

---

*Leila Linhares Barsted*

## A CONSTITUIÇÃO DO FEMINISMO COMO ATOR POLÍTICO

O processo histórico de conquista de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ganhou maior relevância a partir do século XX, quando a ação organizada de movimentos sociais diversos contribuiu para a ampliação da cidadania e novos sujeitos foram incorporados, em particular as mulheres, tendo reconhecidos seus direitos. A entrada em cena de novos atores sociais redefiniu as concepções de direitos para além da liberdade e da igualdade formais, apontando para direitos nos campos da saúde, educação, trabalho, moradia, lazer, cultura e meio ambiente, dentre outros, no marco da indivisibilidade dos direitos inerentes à pessoa humana. Mas a expansão de direitos não assegura necessariamente o exercício efetivo da cidadania. A declaração de direitos civis, políticos e sociais pode compor meramente uma cidadania formal ou passiva, pois não enfoca as relações de poder na sociedade e nem o caráter excludente de fato das democracias modernas. Nesse sentido, autores como Hannah Arendt (1993) falam de uma cidadania ativa na qual os cidadãos agrupam-se pelo discurso e pela ação no espaço público, *locus* onde a cidadania floresce.

Provoste e Valdés (2001: 2-3), tendo por base as reflexões de Hannah Arendt, destacam:

A cidadania ativa (...) se baseia na suposição de uma prática crítica capaz de exigir o cumprimento de normas jurídicas preestabelecidas, de nomear as carências daquelas pessoas que não têm sido definidas como sujeitos de direitos e de formular novos direitos que surgem com a complexidade crescente das problemáticas da vida contemporânea. Com essa perspectiva, a história das lutas sociais das mulheres, assim como de outros movimentos sociais, pode ser interpretada como uma tendência para o incremento do exercício futuro da cidadania, destacando-se papel protagônico das lutas e das ações das mulheres para ampliar seus direitos, cuja única constante é, segundo Arendt “o direito de ter direitos.

Os diversos estudos sobre a luta das mulheres no século XX apontam o surgimento no cenário político de um movimento social vigoroso. De fato, o

feminismo da segunda metade do século XX, especialmente o feminismo latino-americano, passou a desenvolver uma prática crítica que envolveu embates com o Estado, mas também capacidade propositiva para a conquista de direitos e de políticas públicas.

No Brasil, a existência de organizações e movimentos de mulheres possibilitou a constituição de um sujeito coletivo que alargou o campo democrático. Esse novo sujeito coletivo tem sido capaz de advogar pelo acesso e pela inovação na constituição de direitos; de articular-se com outros movimentos sociais, na construção de uma cidadania cada vez mais inclusiva e respeitadora das diferenças; de imprimir novos paradigmas políticos e culturais e de monitorar o Estado e a sociedade no que diz respeito à compatibilidade entre as declarações de direitos e a sua efetividade.

As organizações feministas brasileiras tiveram a capacidade de compreender que a luta por cidadania implica a superação de hierarquias temáticas na medida em que os direitos humanos são indivisíveis. Nesse sentido, a agenda feminista mostrou-se ampla, abrangendo as questões do trabalho, da renda, da participação política e social, da saúde, da sexualidade e do aborto, da discriminação étnico-racial, do acesso à terra, do direito a uma vida sem violência, dentre outros temas e outras questões que precisavam ser incluídos na arena pública.

A luta legislativa por igualdade, incluindo a igualdade nas relações familiares, teve destaque importante nessa agenda na medida em que significava o rompimento com a lógica patriarcal da subordinação feminina. A conquista por direitos formais foi, assim, o passo inicial do feminismo brasileiro. No entanto, essa luta não se esgota no reconhecimento formal de direitos, especialmente porque a declaração de direitos não traz de imediato o usufruto dos mesmos ou a ampliação do poder de decisão das mulheres sobre suas vidas. O reconhecimento formal de direitos também não significa, no que se refere às mulheres, que essas passem a se sentir titulares e vivenciem os direitos expressos nas Constituições democráticas ou nos tratados e convenções internacionais. A titularidade significa não só ter direitos, mas, também, poder usufruir desses direitos.

Petchesky e Judd (1998) assinalaram algumas condições para a efetivação da titularidade de direitos, dentre as quais: a existência de uma declaração formal desses direitos em leis nacionais e internacionais; a correspondência entre esses direitos e os costumes, valores e comportamentos sociais; a implementação efetiva desses direitos; e a introjeção desses direitos nas representações sociais, incluindo o próprio sentimento de titularidade. Esse é um longo processo que envolve o Estado, a sociedade e os indivíduos.

No processo de luta por direitos, as organizações e os movimentos de mulheres constituíram um campo de poder que tem sido decisivo para a manutenção dos direitos conquistados e para a possibilidade de conquista de novos direitos. Esse processo de luta por direitos, voltado para a eliminação de todas as formas de discriminação, incluindo a dominação masculina, apresenta, ao longo

das últimas três décadas, um conjunto de importantes avanços legislativos e de políticas públicas que não pode ser subestimado.

A luta pelo direito a uma vida sem violência, que possibilitou a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006, é um caso exemplar de exercício de uma cidadania ativa expressa no discurso e na atuação das feministas no espaço público. Sintetiza, também, a longa interlocução das feministas com os poderes legislativo e executivo e aponta para a necessidade de investimentos contínuos no diálogo com o poder judiciário e as demais instituições da justiça.

Consideramos importante, dessa forma, destacar a atuação do feminismo brasileiro como ator político no cenário nacional e sua capacidade de impulsar políticas públicas voltadas para a efetivação da cidadania das mulheres, especialmente no que se refere ao enfrentamento da violência. Faz-se necessário, também, contextualizar o processo de *advocacy* feminista na propositura da Lei Maria da Penha, que foi precedido por avanços na legislação brasileira e na legislação internacional.

A Lei Maria da Penha, em grande medida, é tributária da Convenção de Belém do Pará e, nesse sentido, é importante visibilizar os desafios para a implementação dessa Convenção pelos Estados-Partes da OEA, dentre os quais o Brasil.

A Lei Maria da Penha – Lei 11.340/2006 –, para além de seus efeitos legais, representa o resultado de uma bem-sucedida ação de *advocacy* feminista<sup>26</sup> voltada para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres e para a compreensão de que as mulheres têm o direito a uma vida sem violência.

Libardoni (2000: 208) chama atenção que devemos entender *advocacy* não apenas como defesa e argumentação

(...) em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, mas, compreendendo (...) seu significado mais amplo, 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.

Com tal perspectiva, a elaboração e o processo legislativo voltados para a aprovação da Lei Maria da Penha contaram com a capacidade de organização e de mobilização política de organizações e movimentos feministas, que desenvolveram articulações amplas, incluindo articulações com atores-chave do poder político. Esse processo redundou, também, no aprofundamento do debate público sobre a violência de gênero e sobre as limitações do exercício da cidadania pelas mulheres. Significou, ainda, a incidência sobre políticas públicas para além

---

26 Esse processo de *advocacy* incluiu um conjunto de características-chave tal como definidas por Schuler e Thomas (1997), dentre as quais: forte organização, análise clara da questão, estratégia dinâmica, grupo de apoio ou de constituintes significativo, mobilização e ação visíveis.

da demanda legislativa. Nesse sentido, a ação de *advocacy* das organizações e movimentos feministas foi um exemplo de pressão sobre o Estado para retirá-lo do espaço de omissão legislativa em relação aos direitos humanos das mulheres.

A capacidade das organizações e dos movimentos de mulheres de exercer pressão sobre o Estado, estabelecer articulações políticas e mobilização social foi construída ao longo das três últimas décadas por meio de um processo contínuo que permitiu a inclusão na agenda pública das demandas feministas. Ao longo desse processo, as organizações e os movimentos de mulheres ganharam legitimidade social e credibilidade política. As demandas apresentadas à sociedade e ao Estado tiveram por base informações qualitativas e quantitativas, estudos confiáveis de fontes fidedignas e interlocução constante com movimentos de mulheres de base. A produção de conhecimento pelas organizações, pelos movimentos de mulheres e pela academia, a atuação das feministas, acompanhando e influenciando em fóruns internacionais, especialmente junto à ONU e OEA, a presença constante das feministas no debate público e no processo de redemocratização foram alguns dos elementos que possibilitaram que as organizações e os movimentos de mulheres se tornassem atores importantes no espaço político e criassem um campo de poder que, mesmo limitado, não pode deixar de ser considerado e ouvido pelo Estado e pela sociedade civil.

Em paralelo à constituição do movimento de mulheres como ator político no cenário nacional, as feministas atuaram junto às mulheres de distintos segmentos sociais e foram por elas fortalecidas, estimulando a mobilização política, dando visibilidade às discriminações e violências ocorridas, mas também às experiências bem-sucedidas, especialmente no que se refere à criação de mecanismos institucionais, à influência no processo constituinte<sup>27</sup> e à ação de *advocacy* junto a organismos internacionais, dentre outras.<sup>28</sup> O caso Maria de Penha Fernandes foi exemplo da capacidade de organizações de direitos humanos e feministas de levarem para a alçada internacional da OEA a denúncia de violação de direitos humanos. Da mesma forma, os Relatórios-Sombra, elaborados pelas feministas para o Comitê CEDAW, contribuíram de forma decisiva para que esse Comitê apresentasse suas recomendações ao Estado Brasileiro voltadas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, incluindo a eliminação da violência de gênero e a produção legislativa específica a esse respeito.

É nesse contexto de constituição de um novo campo de poder que se deve compreender o processo de elaboração e de aprovação da Lei Maria da Penha.

Essa Lei adotou a perspectiva feminista de que a violência, especialmente a violência nas relações interpessoais, é um dos principais mecanismos de poder

---

27 A esse respeito, ver Pitanguy (1990 e 2008), especialmente no que se refere à criação e atuação do CNDM no processo constituinte na década de 1980.

28 No processo legislativo destaca-se a *advocacy* feminista pela Lei do Planejamento Familiar em 1996. A esse respeito ver Rocha (2005).

para forçar as mulheres a posições subordinadas na sociedade face à permanência contra elas de padrões discriminatórios nos espaços público e privado. A elaboração da Lei Maria da Penha envolveu um amplo estudo e levantamento da legislação e dos instrumentos internacionais de direitos humanos, o conhecimento do ordenamento jurídico nacional, a busca de articulações no campo jurídico e político, a interlocução com os poderes legislativo e executivo. Buscou-se, como norte dessa legislação, a Convenção de Belém do Pará e importantes documentos internacionais que consideram a violência contra as mulheres uma violação dos direitos humanos e expressam a responsabilidade do Estado para prevenir, punir e eliminar a violência de gênero.

A Lei Maria da Penha em suas Disposições Preliminares acompanha a posição das Nações Unidas e de organismos e instituições de direitos humanos que ampliou o conceito de segurança acrescentando-lhe um adjetivo importante – segurança humana,<sup>29</sup> considerada elemento-chave na prevenção de conflitos, na redução da pobreza, na promoção do desenvolvimento. Esses organismos intencionais consideram que a violência é uma questão de segurança muito diferente para mulheres e homens e que o medo da violência é um constrangimento permanente sobre a mobilidade de milhões de mulheres limitando seu acesso aos recursos e às atividades básicas.<sup>30</sup>

O enfoque feminista, que influenciou a posição de organismos internacionais e nacionais, destaca que a segurança das mulheres significa o reconhecimento e o respeito de seus direitos civis, sociais, culturais e econômicos, dentre outros, e, também, a ausência do medo.<sup>31</sup> Assim, a Lei Maria da Penha está voltada para a promoção da equidade de gênero e para a redução das diferentes formas de vulnerabilidade social, apontando a necessidade de políticas públicas articuladas e capazes de incidir sobre o fenômeno da violência contra a mulher.

Em resumo, a ação de *advocacy* feminista para a elaboração da Lei Maria da Penha, na sua tramitação, promulgação e na mobilização para sua implementação, teve por base o contexto político democrático, o avanço da legislação internacional de proteção aos direitos humanos com a perspectiva de gênero e, especialmente, a existência de organizações feministas atuantes. Essas organizações puseram em marcha uma grande mobilização junto ao Estado e à sociedade para a aprovação de uma legislação voltada para a proteção das mulheres e para a fim da impunidade de seus agressores.

Nesse artigo pretende-se destacar, de forma resumida, essa atuação do feminismo brasileiro como ator político no cenário nacional e sua capacidade de

---

29 A esse respeito, ver *Social Watch Report* (2004: 15).

30 *Social Watch Report* (2004: 31).

31 *Social Watch Report* (2004: 15). Esse Relatório chama atenção para a necessidade de se identificar a violência contra as mulheres, incluindo a sonegação de seus direitos reprodutivos, como questões cruciais para a integridade física das mulheres e como elementos centrais para sua segurança íntima e para a garantia dos direitos humanos fundamentais.

impulsionar políticas públicas voltadas para a efetivação da cidadania das mulheres, especialmente no que se refere ao enfrentamento da violência. Busca-se, também, contextualizar o processo de *advocacy* feminista na propositura da Lei Maria da Penha, destacar os avanços na legislação brasileira e na legislação internacional, bem como os desafios para a implementação da Convenção de Belém do Pará pelos Estados-Partes da OEA, dentre os quais o Brasil. No campo dos desafios, destaca-se o acesso à justiça.

## A CIDADANIA ATIVA: O FEMINISMO BRASILEIRO COMO UM NOVO ATOR POLÍTICO

Desde meados da década de 1970, as feministas brasileiras organizaram-se em torno de propostas específicas de luta contra todas as formas de discriminação e de violência. O rol de propostas, definidas ainda nessa década, abrangia: igualdade nas relações familiares,<sup>32</sup> a igualdade salarial, melhores oportunidades de emprego e de ascensão profissional, direito à regulação da fertilidade, direito ao acesso a serviços de saúde eficientes, direito a creches para as crianças, dentre outros, além do direito a uma vida sem violência.

A luta específica contra a violência às mulheres e contra a impunidade dos agressores, especialmente no contexto familiar, espaço onde tal violência naturalizava-se e invisibilizava-se, ganhou destaque especial na agenda feminista. Em fins de 1970, o movimento feminista mobilizou-se por meio de manifestações de rua contra a impunidade de homens que haviam assassinado suas mulheres e mantinham-se impunes pela aceitação do júri popular da chamada “tese da legítima defesa da honra” (THOMAS, 1995; HERMANN; BARSTED, 1995).

Na década de 1980, a esperança na renovação do Estado brasileiro e o envolvimento na luta pela redemocratização levaram grupos de mulheres a se organizarem em torno de propostas específicas de enfrentamento da violência e de todas as demais formas de discriminação. Tendo o Estado como alvo principal de sua ação política, as feministas elaboraram e reforçaram o conteúdo de propostas amplas, definidas já em meados da de 1970, que buscaram incluir na Constituição democrática de 1988. Assim, além de direitos civis e sociais plenos, essas propostas incluíam o direito ao aborto legal seguro e o direito a uma vida sem violência. Em síntese, esperava-se a eliminação das discriminações e violências contra as mulheres por meio de reformas legislativas e de políticas públicas.

A realização de uma ampla análise sobre a forma como essas políticas foram negociadas, encaminhadas e implementadas e como refletiram sobre o Estado e a sociedade, sensibilizando-os ou não, permitiria, talvez, avançar um pouco

---

32 Na década, um grupo de advogadas feministas levou ao Congresso Nacional, em 1976, projeto de mudança no Código Civil, especificamente na parte relativa ao direito de família onde a discriminação legal contra as mulheres limitava seus direitos de cidadania.

na compreensão do próprio Estado brasileiro e das características de suas instituições. Possibilitaria, também, compreender a opção do feminismo brasileiro de buscar uma interlocução com o Estado, seja nas poucas brechas possíveis no tempo da ditadura militar,<sup>33</sup> seja no processo de redemocratização, ao longo da elaboração da Constituição de 1988 e, depois, na continuidade do restabelecimento da democracia no Brasil. O feminismo brasileiro constituiu-se, assim, desde seu início, em ator político, desenhando e lutando por uma agenda de políticas públicas voltadas para a inclusão das mulheres nos direitos de cidadania. Teve clareza de que políticas públicas implicam a existência de atores sociais capazes de mobilizar o Estado na geração de um conjunto de medidas que pressupõem certa permanência, coerência e articulação dos distintos poderes e esferas institucionais. A conquista e o avanço dessas ações envolvem pressão social e vontade política (BARSTED, 1994).

No Brasil, os movimentos de mulheres compreenderam que um elemento fundamental da demanda por políticas públicas sociais é a sua formalização legislativa, com a declaração de direitos e da obrigação do Estado de garanti-los e implementá-los.

Por isso a percepção sobre a importância do processo legislativo levou as organizações desse movimento a desenvolverem capacidade de propositura de leis que completassem a cidadania feminina tolhida, legalmente, em grande parte, pelas disposições do Código Civil de 1916 (BARSTED; GARCEZ, 1999). Como resultado dessa atuação de *advocacy* junto ao Poder Legislativo, a cidadania formal das mulheres brasileiras foi completada formalmente com a Constituição Federal de 1988, que aboliu as inúmeras discriminações,<sup>34</sup> especialmente no âmbito da legislação sobre a família, coadunando-se com a *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, de 1979.

Ao reconhecer a igualdade de direitos de homens e mulheres, na vida pública e na vida privada, a Constituição de 1988 incorporou inúmeros outros direitos individuais e sociais das mulheres. Esse processo contou com o fundamental apoio e incentivo do recém-criado mecanismo institucional, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (PINTAGUY, 1990 e 2008), que, no interior do Estado, advogava pelos direitos das mulheres.

Na década de 1990, a luta contra a violência manteve-se na pauta política com a ampliação das Delegacias Especializadas e criação de novos serviços como abrigos e centros de referência. Nessa década, o Superior Tribunal de Justiça declarou a ilegalidade da chamada “tese da legítima defesa da honra”, argumento da legislação colonial que se perpetuava nas decisões do júri popular (BARSTED; HERMANN, 1995). Outro avanço importante foi a elaboração em

---

33 A esse respeito, destaca-se a atuação de feministas e de profissionais de saúde no diálogo com o Estado autoritário para a elaboração do PAISM. Ver a respeito Rocha (2005).

34 Exceção à manutenção da limitação de direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas.

1998, pelo Ministério da Saúde, da Norma Técnica sobre Agravos da Violência Sexual, garantindo o direito ao abortamento legal previsto desde 1940, mas jamais disponibilizado às mulheres vítimas de violência sexual.

Na década de 2000, mudanças no Código Penal brasileiro fortaleceram o marco legal de enfrentamento da violência de gênero. Avanço institucional importante, em 2003, foi o reconhecimento de status ministerial dado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo governo federal. Essa Secretaria, resgatando a atuação do CNDM na década de 1980, intensificou sua interlocução com os movimentos de mulheres e foi reconhecida por esses movimentos como aliada na defesa de políticas públicas com a perspectiva de gênero. A SPM incorporou, no *Plano Nacional Pró-Equidade de Gênero* e no *Pacto de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres*, grande parte das demandas apresentadas nas duas Conferências Nacionais de Mulheres. A atuação dessa Secretaria, em sintonia com os movimentos de mulheres e em interlocução com o Congresso Nacional, foi de grande importância na aprovação do Projeto de Lei nº 4549/04, que deu origem à Lei Maria da Penha. Essa Lei também é tributária do avanço conceitual e legislativo internacional, especialmente da *Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* – Convenção de Belém do Pará.

## A CIDADANIA ATIVA: ADVOCACY FEMINISTA E SEU IMPACTO NO AVANÇO CONCEITUAL E LEGISLATIVO PARA OS DIREITOS DAS MULHERES

Por força da ação de *advocacy* dos movimentos internacionais de mulheres, em 1992, suprimindo a ausência do tema da violência contra as mulheres na *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (CEDAW) e reconhecendo a magnitude e a gravidade desse fenômeno em todo o mundo e seu impacto sobre a vida das mulheres, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 19:

A violência contra a mulher que, expressamente, dispõe que a definição de discriminação contra a mulher, prevista no artigo 1º da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, incluiu a violência baseada no sexo, isto é, aquela violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional<sup>35</sup>.

Essa Resolução estabelece que a CEDAW aplica-se à violência perpetrada por agentes públicos ou privados. As Nações Unidas fortaleceram, assim, a

---

35 Nações Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19, Violencia contra las Mujeres (1992). Disponível em: <[www.un.org/womenwatch/daw/cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw)>.

compreensão de que a violência contra as mulheres é uma grave forma de discriminação que reflete e perpetua a subordinação das mulheres e que, para a sua superação, nas esferas pública e privada, exige-se a atuação dos Estados-Membros através de medidas legislativas e políticas sociais.

Nas diversas Conferências da década de 1990, as Nações Unidas firmaram com seus Estados-Membros um conjunto de compromissos e obrigações voltados para ampliar a participação política e social das mulheres completando a sua cidadania.

Em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, produziu impacto na comunidade internacional ao reconhecer que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a violência contra as mulheres e as meninas representa uma violação desses direitos, conclamando os Estados-Membros a adotarem a perspectiva de gênero em suas políticas como forma de eliminar a violência e a discriminação contra as mulheres.

A partir da Conferência de Direitos Humanos, todas as demais Conferências das Nações Unidas da década de 1990 apontaram para a necessidade de respostas institucionais à violência contra as mulheres de forma a se ter coerência na defesa da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Ainda em 1993, em resposta às denúncias dos movimentos de mulheres em todo o mundo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, através da Resolução 48/104, a *Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher*, que se constitui em um marco na doutrina jurídica internacional.

Em 1994, essa Declaração subsidiou, com seus princípios e orientações, a elaboração, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), da *Convenção Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres*, “Convenção de Belém do Pará”, único instrumento internacional voltado para tratar a violência de gênero, assinada naquele mesmo ano pelo Estado Brasileiro e que, ratificando a Declaração de Viena, definiu a violência contra as mulheres como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.<sup>36</sup> Essas formas de violência podem ocorrer na família, no trabalho, na sociedade ou nas instituições do Estado.

A Assembleia Geral da OEA, que aprovou essa Convenção, declarou que a violência de gênero contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens. Compreendeu, também, que a violência contra a mulher transcende todos os setores da sociedade, independentemente de sua classe, raça ou grupo étnico, níveis de salário, cultura, nível educacional, idade ou religião, e afeta negativamente as bases da própria sociedade.

---

36 OEA. Disponível em: <[www.oas.org/36AG/portuguese/doc\\_Res/2162.doc](http://www.oas.org/36AG/portuguese/doc_Res/2162.doc)>.

A conceituação de violência contra a mulher deve ser articulada àquela de “discriminação contra a mulher”, incluída na *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, de 1975<sup>37</sup>, e reforçada pela Resolução nº 19 da ONU:

Toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (...) a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade<sup>38</sup>.

Ambas as Convenções, da ONU e da OEA, definem violência e discriminação, declaram direitos e comprometem os Estados-Membros a adotar um conjunto de medidas capazes de erradicar essas violações de direitos humanos nos espaços público e privado, por meio de políticas públicas que comportem, inclusive, mecanismos capazes de dar visibilidade e mensurar os avanços verificados.

Reconhecendo a persistência da violência contra as mulheres e meninas, as Conferências Internacionais da década de 1990, incluindo a Conferência de Direitos Humanos, de 1993, a Conferência de População e Desenvolvimento, de 1994, e a IV Conferência Mundial da Mulher, de 1995, transmitiram, em suas Declarações e Planos de Ação, a preocupação com a segurança das mulheres e a necessidade de os Estados-Partes da ONU inserirem em suas agendas nacionais a equidade de gênero e de raça/etnia, bem como políticas voltadas para a problemática da violência contra as mulheres e meninas. Nessas Conferências, os Estados-Partes assumiram o compromisso de envidar esforços para a eliminação dessa violência praticada por agentes públicos e privados. Note-se que a Plataforma de Ação da *IV Conferência Mundial da Mulher*, de 1995, incluiu um capítulo inteiro sobre o tema da violência contra as mulheres, compreendida como

---

37 Nações Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19, *Violencia contra las Mujeres* (1992). Ver em: [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw). Em 1999, foi adotado o Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificado pelo Brasil em 13 de março de 2001, que criou dois mecanismos de monitoramento: a) o direito de petição, que permite o encaminhamento de denúncias de violação de direitos; b) procedimento investigativo, que habilita o Comitê a investigar a existência de grave e sistemática violação dos direitos humanos das mulheres. O Brasil ratificou com reservas a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1o de fevereiro de 1984, tendo ratificado-a plenamente em 1994.

38 Nações Unidas. Ver em: [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw).

um obstáculo à igualdade, ao desenvolvimento e à paz. A Plataforma chama atenção para o reconhecimento e a proteção da liberdade das mulheres de tomarem decisões sobre suas vidas, incluindo as decisões nos campos da sexualidade e da reprodução, sem coerção, discriminação ou violência.

Importante avanço foi a adoção, em 1997, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Resolução 52/86, conclamando os Estados-Partes a revisarem suas leis e práticas nas esferas criminal e social, de forma a atender melhor às necessidades das mulheres e assegurar-lhes tratamento justo no sistema de justiça. Essa Resolução inclui um anexo sobre *Modelos de Estratégias e Medidas Práticas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres no Campo da Prevenção de Crimes e da Justiça Criminal*. Fortalecendo a CEDAW, em 1999, as Nações Unidas aprovaram o Protocolo Facultativo, dando maior força ao Comitê de Monitoramento dessa Convenção (LIBARDONI; GUZMAN; OBANDO, 2001).

Em 2001, na Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, organizações de mulheres negras denunciaram a articulação da violência de gênero com a violência racial. Tal combinação foi evidenciada, também, no Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), no exame e na avaliação dos Relatórios Nacionais sobre discriminação racial de distintos países que aderiram a essa Convenção. Esse Comitê chama atenção para o fato de que a discriminação racial nem sempre afeta homens e mulheres igualmente ou da mesma maneira. Assinalou que existem circunstâncias nas quais a discriminação racial apenas ou primariamente afeta as mulheres, ou afeta as mulheres de uma maneira diferente, ou em um grau diferente daquela dos homens. Tal discriminação racial poderá frequentemente deixar de ser percebida se não houver um reconhecimento ou uma aceitação das diferentes experiências de vida de mulheres e homens, nas áreas da vida pública e da vida privada.<sup>39</sup>

Em paralelo às convenções e aos planos de ação das conferências, os diversos Comitês de Direitos Humanos das Nações Unidas, em especial o CEDAW, têm elaborado recomendações gerais e específicas aos Estados-Membros, voltadas para superação da violência contra as mulheres. Destacam, para tanto, dois princípios normativos: a) o princípio da não discriminação, como base para a eliminação da violência; e b) o princípio da quebra da dicotomia entre o público e o privado no que tange à violência doméstica, incluindo o abuso sexual, especialmente em relação às crianças.

Tais posicionamentos das Nações Unidas e da OEA são frutos de intensa ação de *advocacy* de grupos, organizações e movimentos internacionais de mulheres que tornaram explícita no direito internacional de proteção aos direitos humanos a necessidade de proteção aos direitos humanos das mulheres,

---

39 *General Comments adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 56 Session (2000), General Recommendation XXV on Gender-Related dimension of Racial Discrimination.*

reforçando e ampliando a conceituação de “discriminação contra a mulher” da Convenção CEDAW.

Em grande medida, por força da Constituição Federal e dos instrumentos internacionais de direitos humanos, ratificados pelo Estado Brasileiro, toda a parte sobre o direito de família do Código Civil de 1916 foi revogada, eliminando-se as discriminações legais existentes contra as mulheres.<sup>40</sup> No que se refere à violência, a Constituição de 1988, adiantando-se à Convenção de Belém do Pará, incluiu um importante Parágrafo ao artigo 226, que trata da Família. Esse Parágrafo, escrito por orientação do movimento de mulheres, reconhece que: “Art. 226, parágrafo 8: 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” (Constituição Federal, 1988).<sup>41</sup>

Mesmo não tendo sido incluído no texto constitucional, referência explícita à violência contra a mulher, a partir da década de 1990, a legislação infraconstitucional foi sendo gradativamente alterada para a preocupação com a violência de gênero. Assim, em 1994, a Lei 8.930/94, de 6/9/1994, em face das denúncias sobre a incidência da violência sexual, especialmente contra as meninas, incluiu o crime de estupro dentre os considerados inafiançáveis.

A Lei 9.029/95, de 13/4/1995, passou a considerar crime a exigência de atestado de esterilização e de teste de gravidez para efeitos de admissão ou permanência em emprego. A Lei 9.046, de 18/6/1995, determinou que os estabelecimentos penais destinados às mulheres fossem dotados de berçários, onde as condenadas pudessem amamentar seus filhos, conforme já garantido pela Constituição Federal.

A Lei 9.318, de 5/12/1996, alterou o artigo 61 do Código Penal, que trata das circunstâncias agravantes de um crime, acrescentando à alínea *h* a expressão “mulher grávida”. Ainda em 1996, a Lei 9.281 revogou o parágrafo único relativo aos artigos 213 e 214 do Código Penal (estupro e atentado violento ao pudor), aumentando as penas para esses delitos.

A Lei 9.520, de 27/11/1997, revogou dispositivos processuais penais que impediam que a mulher casada exercesse o direito de queixa criminal sem o consentimento do marido. Também em 1997, por meio da Lei 9.455, a violência psicológica foi tipificada dentre os crimes de tortura. Essa Lei considera tortura, dentre outras formas de ação, “submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo”. A pena é aumentada se o crime for cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente; por agente público; ou mediante sequestro.

---

40 Em 2003, o novo Código Civil recepcionou a Constituição Federal, igualando homens e mulheres em direitos e obrigações.

41 Constituição Federal, Coleção Saraiva de Legislação, São Paulo, 1988.

Em 3 de dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo 89, o Congresso Nacional aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ainda em 1998, o Ministério da Saúde elaborou a *Norma Técnica para Prevenção e Tratamento dos Agravantes Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes*, que também regulamenta o artigo 128, inciso II, do Código Penal, que trata do aborto legal (gravidez resultante de estupro).

Em 1999, pela Lei 9.807, vítimas de violência e testemunhas ameaçadas, homens e mulheres, passaram a ter proteção e auxílio legais. Também em 1999, com a Portaria do Ministro da Justiça, foi criado um Comitê Técnico "(...) para elaborar projeto de lei com o objetivo de ampliar os mecanismos de defesa e proteção dos que constituem o núcleo familiar e rever as legislações civil e penal, visando expurgar as discriminações que, por ventura, ainda nelas se encontrem" (ver: [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)).

A Lei nº 10.224, de maio de 2001, alterou o Código Penal para dispor sobre o assédio sexual. Definiu como crime (art. 216-A) constranger alguém com intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função.

Em novembro de 2003, a Lei 10.778 estabeleceu a notificação compulsória, em todo o território nacional, no caso de violência contra as mulheres que forem atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados. Essa Lei adotou a definição de violência contra as mulheres contida na Convenção de Belém do Pará. Em seu artigo 3º, declara que a notificação compulsória tem caráter sigiloso, obrigando, nesse sentido, as autoridades sanitárias que a tenham recebido.

A partir de 2004, a Lei 10.886/04 reconheceu o tipo penal "violência doméstica", alterando a redação do artigo 129 do Código Penal, que trata da lesão corporal, para incluir os parágrafos 9º e 10º, com a seguinte redação:

§9º. Violência doméstica. Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou ainda prevalecendo-se das relações domésticas de coabitação ou de hospitalidade. Pena: Detenção de seis meses a um ano.

§10º. Nos casos previstos nos §§ 1º ao 3º deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 9º, deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3.

Em 2005, a Lei nº 11.106, de 28 de março, alterou diversos artigos do Código Penal claramente discriminatórios. Assim, por exemplo, o artigo 5º dessa Lei declara revogados os incisos VII e VIII, do artigo 107, que consideravam extinta a punibilidade do estuproador que se casasse com a vítima (inciso VII) ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito

ou da ação penal. A Lei 11.106/2005 também revogou o artigo 219, que considerava crime somente o rapto de mulher “honesta”, expressão discriminatória. Da mesma forma, o adultério, culturalmente utilizado como argumento contra as mulheres,<sup>42</sup> deixou de ser considerado como crime, tendo sido revogado o artigo 240 do Código Penal.

Essa Lei introduziu outras alterações no Código Penal. Assim, o artigo 128 do Código, que trata do sequestro e do cárcere privado, teve ampliados os incisos do seu parágrafo 1º, que trata da punição mais grave para esses crimes. Foi alterada a redação do artigo 215, que trata da posse sexual mediante fraude, e a do artigo 216, que trata do atentado ao pudor mediante fraude, retirando-se o qualificativo de “honesta” na caracterização da vítima mulher.

A nova redação do artigo 226 do Código Penal, que trata de situações que aumentam a pena, passa a incluir outros agentes, tais como madrasta, tio, cônjuge, companheiro, não previstos até então. Por essa nova redação fica definitivamente caracterizada a situação de estupro marital ou cometido por companheiro.

O artigo 231, que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para tratar do tráfico internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas homens e mulheres. Além disso, o Código foi acrescido do artigo 231-A, que trata do tráfico interno de pessoas, compondo o Capítulo V do Título I do Código Penal, que, denominado, originalmente, “Dos Crimes contra os Costumes”, foi transformado em “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas”.

As importantes alterações introduzidas no Código Penal não incluíram, no entanto, a descriminalização do aborto ou mesmo a ampliação dos permissivos legais para a interrupção voluntária da gravidez, além dos elencados no artigo 128, II, do Código Penal, apesar de o Estado brasileiro ter assinado os Planos de Ação das Conferências realizadas no Cairo, em 1994, e em Pequim, em 1995, que recomendaram, para países que ainda punem a prática do aborto, o abrandamento da punibilidade por considerar a interrupção voluntária da gravidez como um problema de saúde pública.

As alterações do Código Penal, em grande medida, foram aquelas indicadas nas Recomendações do Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), quando da apresentação do Relatório Nacional Brasileiro, em 2004.<sup>43</sup> Esse Comitê também recomendou que o Brasil elaborasse uma Lei sobre a violência doméstica contra as mulheres, ratificando, dessa forma, as demandas do movimento de mulheres.

Observa-se, assim, a preocupação dos legisladores nas décadas de 1990 e início da década de 2000 com a magnitude da violência contra as mulheres,

---

42 A esse respeito ver Hermann e Barsted (1995).

43 Ver SPM (2005) – VI Relatório Nacional Brasileiro – CEDAW/ONU, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Essa publicação contém documentos sobre o processo de avaliação do VI Relatório Periódico do Brasil ao Comitê da Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW/Organizações das Nações Unidas – ONU. Período 2001-2005.

denunciada pelas organizações e pelos movimentos de mulheres e fartamente divulgada pela mídia. Tal preocupação criou um clima legislativo favorável à aprovação, em 2006, da Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha.

No entanto, em paralelo a esses avanços legislativos, voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres, registrava-se a existência de um conflito de interpretação entre a Convenção de Belém do Pará e a Lei 9.099/95 em relação à violência contra a mulher, especialmente nas relações domésticas e familiares.

A Convenção e um conjunto de instrumentos internacionais consideram a violência contra a mulher uma violação de direitos humanos, ou seja, um crime de grande gravidade. A Lei 9.099/95 trata de crimes considerados de menor potencial ofensivo e para julgá-los foram criados procedimentos processuais penais, com forte influência da legislação processual civil, a serem aplicados por Juizados Especiais Criminais.<sup>44</sup> A definição de crime de menor potencial ofensivo tem como indicador o fato de o delito não ter pena prevista no Código Penal superior a dois anos.

Por essa lei, o crime de lesão corporal de natureza leve, tipificado no Código Penal, no artigo 129 *caput*, e o crime de ameaça, previsto no artigo 147, cujas penas não ultrapassam dois anos, passam a ser considerados *crimes de menor poder ofensivo*.<sup>45</sup> O crime de lesão corporal perdeu o caráter de crimes de ação pública (qualquer pessoa pode denunciar) e foi transformado em crime de ação pública condicionada à representação da vítima. Isso significa que a ação penal só tem início a partir de denúncia da própria vítima contra o acusado. Além disso, pela Lei 9.099/95, as Delegacias de Polícia devem preencher somente o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), mas não realizam, necessariamente, o inquérito policial. Essa mesma prevê, também, a possibilidade de uma *conciliação* entre vítima e agressor que, se realizada, põe fim ao procedimento judicial. O autor dos crimes de pena não superior a dois anos não pode ser preso, não perde a sua condição de primário, e é proibida a sua identificação criminal.

De modo geral, teoricamente, a Lei 9.099/95 apresenta uma solução rápida para o conflito, permitindo a sua composição sem a interferência punitiva do Estado, e reforça a possibilidade de aplicação de penas alternativas à prisão. Para muitos, representa um avanço em termos do Direito Penal, considerando-se as partes como tendo o mesmo poder para aceitar ou não a *conciliação*.

No entanto, levando-se em consideração a natureza do conflito e a relação de poder presente nos casos de violência doméstica contra as mulheres, explicitada no texto da Convenção de Belém do Pará, a Lei 9.099/95 acabava por

---

44 Ver, a respeito desses Juizados, Campos (2003).

45 As lesões corporais e as ameaças contra as mulheres, provocadas por pessoas de sua intimidade, em especial por cônjuge ou companheiro, representam mais de 70% dos feitos recebidos pelos Juizados Criminais.

estimular a desistência das mulheres em processar seus maridos ou companheiros agressores e, com isso, estimulava, também, a ideia de impunidade presente nos costumes e na prática que leva os homens a agredirem as mulheres. Cerca de 70% dos casos que chegavam aos Juizados Especiais Criminais envolviam situações de violência doméstica contra as mulheres. Do conjunto desses casos, a grande maioria terminava em “conciliação”, sem que o Ministério Público ou o Juiz deles tomassem conhecimento e sem que as mulheres encontrassem uma resposta qualificada do poder público à violência sofrida.

Registrava-se, assim, um conflito legislativo entre a Convenção de Belém do Pará e a Lei 9.099/95. A não observância da Convenção mantinha no Brasil um padrão de quase “descriminalização” dos crimes praticados contra as mulheres no âmbito das relações familiares.

No intuito de provocar o Estado a sanar o conflito legislativo e impulsionar uma política pública de enfrentamento da violência contra a mulher, organizações feministas mobilizaram-se para a elaboração de um Anteprojeto de Lei debatido no período de 2002-2006.

## A CIDADANIA ATIVA: ADVOCACY FEMINISTA NA ELABORAÇÃO E NA APROVAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

A ação de *advocacy* feminista para a elaboração de uma lei de violência doméstica e familiar contra as mulheres foi promovida, inicialmente, em 2002, por uma articulação envolvendo, em sua maioria, feministas operadoras do direito de diversas ONGs e instituições. Essa articulação denominada de Consórcio de ONGs<sup>46</sup> elaborou uma proposta de lei de enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres calcada na Convenção de Belém do Pará.

Essa articulação é um exemplo bem-sucedido de *advocacy* política para aprovação de uma lei acerca da violência doméstica e familiar contra a mulher. Tendo por base a Convenção de Belém do Pará, a Convenção CEDAW, as Resoluções e Recomendações das Nações Unidas, o texto da Constituição Federal de 1988, além de estudo comparativo das legislações de diversos países do continente e, também, da Espanha, esse Consórcio, de forma propositiva, redigiu um anteprojeto de lei focado na violência doméstica e familiar contra a mulher por considerar a naturalização e o alto grau de banalização dessa violência na sociedade brasileira.

No período de novembro de 2003 a setembro de 2006, esse Consórcio não apenas redigiu um anteprojeto de lei de enfrentamento da violência contra a mulher, como atuou decisivamente no processo legislativo que culminou com a sanção presidencial da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

---

46 Esse Consórcio foi formado pelas seguintes ONGs: CEPIA, CFEMEA, AGENDE, ADVOCACI, CLADEM/IPÊ e THEMIS, com a contribuição de diversas operadoras do direito.

No processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha, em paralelo a essa ação nacional de *advocacy*, desenvolveu-se também uma vitoriosa ação internacional de *advocacy* promovida pelas organizações de direitos humanos CEJIL e CLADEM junto à Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Denunciou-se, junto a essa Comissão, a omissão do Estado brasileiro no processo de apuração e julgamento do crime praticado contra Maria da Penha Fernandes por seu ex-marido.<sup>47</sup>

Tais ações, no nível nacional e internacional, são exemplos importantes de ações de *advocacy* promovidas pelos movimentos de mulheres. No Brasil, essa conjugação de forças, possibilitou que, em março de 2006, o PL 4559/04 fosse aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, em agosto de 2006, sob o número de PLC37/2006, fosse aprovado também no Plenário do Senado Federal e sancionado em 07 de agosto de 2006 pelo Presidente da República, sob o número Lei 11340/006 – Lei Maria da Penha.

Em síntese, a Lei 11.340/06, além de definir as linhas de uma política de prevenção e atenção no enfrentamento dessa violência, afastou em definitivo a aplicação da Lei 9.099/95, criou um mecanismo judicial específico – os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, com competência cível e criminal; inovou com uma série de medidas protetivas de urgência para as vítimas de violência doméstica; reforçou a atuação das Delegacias de Atendimento à Mulher e da Defensoria Pública.

Mesmo considerando a Lei Maria da Penha um avanço legislativo no enfrentamento da violência contra a mulher, sua vigência efetiva esbarra em um conjunto de obstáculos que necessitam ser superados para que seus efeitos possam modificar comportamentos e valores discriminatórios e violentos.

Em paralelo à produção legislativa brasileira, diversos países-membros da OEA, impulsionados pela Convenção de Belém do Pará, deram início à elaboração de leis sobre violência doméstica e familiar, em grande medida sem destacar explicitamente a violência contra a mulher.

Estudos comparativos sobre como os Estados-Membros da OEA vêm implementando essa Convenção, especialmente no que se refere a suas legislações e ao acesso das mulheres à justiça, deixam evidente as dificuldades na efetivação de leis e políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. O caso brasileiro é objeto de análise na sequência.

---

47 Trata-se da denúncia contra o Estado brasileiro, encaminhada, em 1998, pelas ONGs *CEJIL-Brasil* (Centro para a Justiça e o Direito Internacional) e pelo *CLADEM-Brasil* (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) em face da impunidade no crime praticado, em 1983, contra a farmacêutica cearense Maria da Penha Fernandes. Em 2001, essa Comissão condenou o Brasil pela omissão, tolerância e impunidade nos casos de violência contra as mulheres. Em seu pronunciamento a Comissão condenou o Brasil a julgar o agressor de Maria da Penha Fernandes pelo crime de tentativa de homicídio, indenizá-la e elaborar lei específica sobre violência contra a mulher em conformidade com a Convenção de Belém do Pará. Ao sancionar a Lei 11.340/2006, o Presidente da República nomeou essa de Lei Maria da Penha.

## A AVALIAÇÃO DO COMITÊ DE MONITORAMENTO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DESSA CONVENÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS DA OEA

No Brasil, a concretização da Lei Maria da Penha esbarra em obstáculos, em especial a dificuldade de acesso à justiça, indicando a necessidade de forte ação de *advocacy* junto ao Poder Judiciário. O acesso à justiça implica o conhecimento da lei, a possibilidade de fazer uso desse conhecimento, a existência de mecanismos ou canais que transformem o direito potencial em direito real e no tratamento igualitário, livre de preconceitos, oferecido pelo Poder Judiciário.

Se, por um lado, houve esforços do Estado para a eliminação da discriminação na legislação brasileira, além de avanços na criação de mecanismos de gênero e de instituições voltadas para atenção e proteção às mulheres em situação de violência, por outro constam-se limitações que necessitam ser superadas.

Tais obstáculos e limitações à consolidação das conquistas das mulheres brasileiras no plano legal, em grande medida, são comparáveis àqueles encontrados em diversos países-membros da OEA, signatários da Convenção de Belém do Pará. Tal conclusão depreende-se do trabalho que, desde 2005, vem sendo realizado pelo Mecanismo de Monitoramento dessa Convenção (MESECVI).

Criado pela OEA em 2005, esse Mecanismo é formado por um órgão político – a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), por um comitê técnico (CEVI) constituído por especialistas de cada Estado-Parte. O Comitê de Especialistas realizou uma primeira rodada de avaliação que compreendeu o período de julho de 2005 a julho de 2007. Nesse período foram enviados aos Estados-Partes questionário com quatro blocos de perguntas sobre a implementação da Convenção: relativos a: legislação/planos nacionais, acesso à justiça, dados estatísticos e orçamento.<sup>48</sup> As respostas dos Estados foram analisadas pelas especialistas que solicitaram complementações, compararam as respostas com os Relatórios-Sombra disponíveis elaborados por organizações de mulheres,<sup>49</sup> incluindo os Relatórios-Sombra encaminhados pelas organizações de mulheres ao CEDAW.

Em um esforço de sistematização, o MESECVI-CEVI elaborou um Informe Hemisférico, a partir das respostas que 28 Estados da região apresentaram ao CEVI. Esse Informe Hemisférico resume a situação da luta contra a violência à mulher na região, avaliando o cumprimento das obrigações assumidas pelos diversos países quando ratificaram a Convenção, apresentando recomendações para sua efetiva aplicação.

---

48 Disponível em: <<http://www.oas.org/cim/Documentos/MESECVI/CEVI/doc.5/06 rev.1>>.

49 A Secretaria Técnica do MESECVI recebeu informes-sombra da Argentina (CLADEM), El Salvador (CLADEM), Honduras (CLADEM), Perú (CMP Flora Tristán) e Uruguay (CLADEM).

Além da permanência das discriminações e dos obstáculos encontrados ao acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, foi evidenciada a partir desse trabalho do CEVI a ainda frágil atuação dos Estados no enfrentamento da violência contra as mulheres, mesmo nos Estados que já promoveram reformas legislativas, como o Brasil.

A ausência de dotações orçamentárias e de dados estatísticos, a dificuldade de implementação de planos nacionais e de articulação das distintas esferas do Estado, a fragilidade dos mecanismos existentes para a promoção dos direitos das mulheres, foram alguns dos obstáculos presentes em todos os países, em maior ou menor grau. Destacamos alguns pontos do Informe Hemisférico relativos à situação da legislação e do acesso à justiça.

Em relação ao avanço legislativo foram destacados cinco tipos de violências contra as mulheres: violência doméstica e familiar, estupro dentro do casamento, tráfico de pessoas, prostituição forçada e assédio sexual. Especificamente, em relação à violência doméstica e familiar, verificou-se que 25 países possuíam em sua legislação disposições contra essa forma de violência. Um grupo significativo de países não dispunha de normas contra o tráfico de pessoas, a prostituição forçada e o assédio sexual ou mesmo admitiam o delito de violência sexual praticada pelo cônjuge. O Informe avalia criticamente o fato de a ênfase legislativa recair, na grande maioria dos Estados, sobre a violência no âmbito familiar, na medida em que a Convenção trata de todas as formas de violência contra as mulheres.

O Informe critica o fato da existência de leis genéricas sobre violência familiar que não dão a devida visibilidade à violência contra as mulheres. A falta de referência à mulher nas legislações implica o ocultamento das relações de poder que regem as relações entre homens e mulheres, em detrimento destas. Recomenda que se torne necessário o reconhecimento da violência praticada por companheiros, namorados, ex-companheiros ou pessoas que, sem estarem vinculadas legalmente com a mulher, com ela mantenham relação interpessoal.

Outro ponto destacado no Informe refere-se ao fato de que a maior parte das legislações não dispõe de medidas específicas de reparação para as mulheres vítimas de violência, sejam medidas de reabilitação física e psicológica ou indenizações econômicas a serem pagas pelo agressor em ações civis.

Da mesma forma, a maior parte dos Estados não conta com sanções específicas para os funcionários que não cumprem com a aplicação da lei relativa à violência contra as mulheres. Um grupo de países, dentre os quais o Brasil, informou que tal delito está tipificado de forma genérica no Código Penal como crime de prevaricação.

Com a preocupação de ampliar o avanço legislativo, de acordo com o disposto na Convenção de Belém do Pará, o Informe Hemisférico apresentou um conjunto de recomendações para serem incluídas na legislação, dentre as quais:

- Criminalizar a violência contra as mulheres através de reformas dos códigos penais ou expedição de leis especiais, de acordo com o estabelecido na Convenção e com os padrões internacionais do direito internacional de dos direitos humanos.
- Eliminar toda norma relativa à violência contra a mulher que seja genericamente neutra. Ou seja, é necessário que as normas vigentes relativas à violência doméstica sejam específicas para prevenir, punir e erradicar as agressões infligidas às mulheres.
- Regulamentar as leis vigentes sobre violência contra as mulheres nos casos em que seja necessário assegurar uma melhor e mais eficaz aplicação.
- Tipificar como delito a violência sexual e outros abusos sexuais dentro do casamento e das uniões de fato.
- Revogar as disposições que permitam o uso de métodos de mediação ou conciliação judicial ou extrajudicial, nos casos de violência contra as mulheres, em face das desiguais condições de poder entre as partes que pode levar a mulher a aceitar acordos que não deseja ou que não terminem com a violência.

O informe destaca, também, as dificuldades das mulheres de terem acesso à justiça; de serem bem atendidas pelos funcionários encarregados de cumprir a Lei; o limitado esforço dos Estados na promoção de capacitação desses funcionários; a limitação qualitativa e quantitativa dos serviços específicos existentes, incluindo delegacias especializadas; a não realização pelos Estados de avaliações periódicas sobre a atuação desses serviços; os preconceitos e as discriminações contra as mulheres ainda vigentes nas instituições, dentre outras questões que limitam o enfrentamento da violência contra as mulheres. Dentre as Recomendações do Informe para os Estados-Partes da OEA no que se refere ao acesso à justiça, destacam-se as necessidades de:

- Estabelecer mecanismos judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra as mulheres.
- Sensibilizar e criar consciência entre os(as) operadores de justiça a fim de que ocorra uma adequada aplicação da lei e para que as sentenças levem em consideração o Direito Internacional em matéria de direitos humanos e violência contra as mulheres.
- Elaborar protocolos de atenção às mulheres vítimas de violência que devem ser observados pela polícia e pelo judiciário além dos profissionais de saúde.
- Aumentar o número de entidades encarregadas de receber as denúncias de violência contra as mulheres para melhor atender às denunciantes, e garantir que se realize um trabalho coordenado visando evitar a demora ou ineficiência na atenção e no apoio às vítimas.

- Estabelecer nas leis e regulamentos nacionais sanções para os funcionários (as) das áreas da polícia e da justiça que não levam a diante as denúncias e não assegurem a aplicação da lei.
- Implementar e manter programa de capacitação nacional permanente e integral, tanto para juízas e juizes, como para os demais operadores da justiça encarregados de atender às mulheres vítimas de violência.
- Implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio às mulheres vítimas de violência tais como abrigos e centros de acolhimento; serviços de assistência familiar, grupos de autoajuda, bem como linhas telefônicas gratuitas para denúncias.
- Elaborar e implementar políticas de prevenção e de atenção à violência sexual.
- Estabelecer medidas de proteção eficazes para as mulheres que denunciam a violência sofrida, incluindo proteção para suas famílias e para as testemunhas.
- Implementar as recomendações da Relatora Especial da ONU para Violência contra as Mulheres e da Relatoria da Mulher da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Desse Informe, fica patente que, para as mulheres, o acesso à justiça, por meio dos serviços necessários para esse fim, especialmente o acesso ao Poder Judiciário e às instituições da justiça como um todo, apresenta-se, assim, como um desafio em todos os Estados-Membros da OEA, mesmo para aqueles que no campo legislativo adequaram-se à Convenção de Belém do Pará.

## A CIDADANIA ATIVA: O NECESSÁRIO ESFORÇO DE *ADVOCACY* JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES DA JUSTIÇA

No Brasil, a *advocacy* feminista nas últimas três décadas teve como alvos e interlocutores os poderes legislativo e executivo. O investimento de *advocacy* junto ao Poder Judiciário e às demais instituições da justiça apresenta-se como um processo recente (HERMANN; BARSTED, 1995), intensificando-se a partir da Lei Maria da Penha.

Esse é um poder que não tem a visibilidade do executivo e do legislativo; seu funcionamento e decisões são menos conhecidos pelas organizações e movimentos sociais e pela sociedade como um todo. Para uma *advocacy* feminista pela implementação de uma legislação democrática, em especial pela Lei Maria da Penha, é necessário lançar luz sobre esse espaço institucional, compreender a sua “política”, avaliar, por exemplo, o quanto o Judiciário e as demais instituições da justiça foram permeadas pelo direito internacional dos direitos humanos.

Hermann e Barsted (1995: 28), na análise do poder judiciário, citam uma importante avaliação, realizada por Rosa (1981)<sup>50</sup>, que, apesar do decurso do tempo, continua atual:

[...] as normas jurídicas são aplicadas por através de pessoas, de seres humanos, criaturas que vivem em determinada circunstâncias, que foram formadas e desenvolvidas em face de elementos condicionantes de natureza sociocultural e cuja vivência ou experiência de vida há de estar presente em toda a sua atividade, inclusive na intermediação que realizam entre o universo normativo-jurídico e os fatos concretos levados à sua apreciação, análise e julgamento, em busca de uma solução de litígios declarados. [...] Dados ainda não devidamente processados de pesquisa parecem indicar o caráter predominante conservador dos juízes. [...] Esse conservadorismo, embora mesclado com a tomada de algumas posições nitidamente ‘abertas’ ou ‘avançadas’, é revelado pelo extrato sociocultural e socioeconômico de que provem eles na sua esmagadora maioria (classe média e pequena burguesia) e pela trajetória seguida em sua formação escolar e universitária e, em muitos casos, em sua vida profissional anterior ao ingresso na magistratura. Os conceitos manifestos, os valores afirmados, as preferências e maneiras de decidir certas questões cruciais mostram que essa formação conservadora deixou marcas fortes.

Assim, os mitos da “neutralidade” e da imparcialidade” dos juízes são contestados se admitirmos a estreita imbricação entre lei e política.

Hermann e Barsted (1995: 31) assinalam ainda que:

(...) além da origem socioeconômica e da articulação com o poder político, há, entre os juízes um *sprit de corps* que não deve ser subestimado na análise de como as leis são interpretadas e aplicadas pelo Poder Judiciário (...) os condicionamentos socioeconômicos, políticos e culturais geram visões de mundo que reforçam esse *habitus*<sup>51</sup> e se refletem no julgamento daqueles que são “iguais” e daqueles que são “diferentes”. As homologias e as heterologias não se referem apenas ao status socioeconômico, mas podem dizer respeito, também, ao gênero ou à raça (etnia) dos litigantes.

Tais reflexões sobre o Poder Judiciário poderiam ser aplicadas, também, às demais instituições da justiça.

Rocha (2007) assinala que a atuação do judiciário configura-se como uma ação política reafirmando ou contestando princípios e hierarquias. Para essa autora o Judiciário é um dos espaços em que deve ser travada a luta pelo enfrentamento da violência de gênero, que, de modo mais amplo, é parte importante da luta pela ampliação da democracia, de modo que essa atuação se constitua

---

50 Ver Rosa (1981), à época, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

51 Sobre o conceitos de *habitus*, ver Bourdieu (1974).

em um dos instrumentos efetivos de defesa e garantia de direitos dos segmentos subalternizados, através da democratização do acesso desses setores e de uma intervenção que supere as falhas e omissões do judiciário no Brasil.

Dessa forma, atrás da aparência de neutralidade e da suposta tecnicidade das decisões judiciais, estão presentes concepções ideológicas e políticas que tornam as instituições da justiça resistentes ao avanço da legislação com a perspectiva de gênero. O Poder Judiciário, especialmente, ainda não incorporou plenamente as concepções e os princípios norteadores do direito internacional dos direitos humanos, daí a resistência de alguns juízes de interpretarem a Lei Maria da Penha como parte do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, recepcionado pela Constituição de 1988. Além disso, ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo, as instituições da justiça, incluindo o Judiciário, ainda não se democratizaram suficientemente para promover uma interlocução com os movimentos sociais.

Mesmo considerando que o acesso à justiça requer o envolvimento de outras instituições e outros serviços, para superar parte das dificuldades e dos obstáculos para a plena efetivação da Lei Maria da Penha, as organizações e os movimentos de mulheres necessitam exercer uma atuação forte e constante de *advocacy* dirigida ao Poder Judiciário e demais instituições da justiça, incluindo a Ordem dos Advogados do Brasil, levando-as a reconhecer que a violência contra as mulheres é uma grave violação dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. *La condición humana*. Barcelona: Paidós, 1993.

BARSTED, Leila Linhares. *Violência contra as Mulher e Cidadania: uma avaliação das políticas públicas*. Coleção Cadernos CEPIA n. 1. Rio de Janeiro: CEPIA, 1994.

\_\_\_\_\_. La Lucha por la Democracia Calificadas. In: *Transiciones: Mujeres en los Procesos Democráticos*. Santiago, Chile: ISIS Internacional, 1990, p. 23:31.

\_\_\_\_\_; GARCEZ, Elizabeth. A legislação civil sobre a família no Brasil. In: BARSTED, Leila Linhares (org.). *As mulheres e os direitos civis*. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999, p. 9-26.

BOURDIEU, Pierre. Condição de classe e Posição de Classe. In: AGUIAR, Neuma (org.). *Hierarquias em Classes*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1974.

CAMPOS, Carmen Hein. Os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) e a conciliação da violência conjugal. In: ALMEIDA, Suely de Souza, SOARES, Bárbara e GASPARY, Marisa (org.). *Violência doméstica: bases para a formulação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revinter, 2003, p. 39-48.

- HERMANN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. *Violência contra a Mulher: A ordem legal e a (des)ordem familiar*. Rio de Janeiro: CEPIA, 1995.
- LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. *Revista Estudos Feministas*, CFH/CCE/UFSC, v. 8, n. 2, p. 167-169, 2000.
- \_\_\_\_\_; GUZMAN, Laura; OBANDO, Ana Elena. Estratégias para a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW. In: LIBARDONI, M. (org), *Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputado*, Brasília, DF., 2001.
- NAÇÕES UNIDAS (1992). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19, Violencia contra las Mujer. Disponível em: <[www.un.org/womenwatch/daw/cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw)>.
- PETCHESKY, Rosalind; JUDD, Karen (org). *Negotiating Reproductive Rights*. International Reproductive Rights Research Action Group – IRRRAG, N.Y., Zed Books, 1998.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad Ed., 1996.
- \_\_\_\_\_. Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectiva global e regional. In: SARMENTO, Daniel, IKAWA, Denise e PIOVESAN, Flávia (org). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro, Lúmen Iuris Editora, 2008, p. 47-76.
- PITANGUY, Jacqueline. Políticas Publicas y Ciudadania. In: *Transiciones, Mujeres en los Procesos Democráticos*. Santiago, Chile: ISIS Internacional, 1990.
- \_\_\_\_\_. As mulheres e a Constituição de 1988. In: ÁVILA, Maria Betânia, GOUVEA, Ticiane, XAVIER, Eleny, SILVA, Carmen e PORTELLA, Ana Paula (Coord.). *Mulheres, Participação e Democracia*. Cadernos de Critica Feminista, Ano II, n.1, SOS Corpo, Recife, p. 96-103, 2008.
- PROVOSTE, Patrícia y VALDÉS, Alejandra. *Ciudadanía de las Mujeres: Informe Final, Programa Ciudadanía y Gestión Local*, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago, Chile, 2000.
- ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. Violência de gênero e cumprimento da lei no Brasil: atuação do campo jurídico. In: ALMEIDA, Suely Souza de (org). *Violência de Gênero e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007, p. 189-212.
- ROCHA, Maria Isabel Baltar. Planejamento Familiar e Aborto: discussões políticas e decisões no Parlamento. In: ÁVILA, Maria Betânia, PORTELLA, Ana Paula e FERREIRA, Verônica (org). *Novas Legalidades e Democratização da Vida Social: família, sexualidade e aborto*. Rio de Janeiro: Ed. Garamont, 2005, p. 135-155.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Poder, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

SCHULER, Margareth; THOMAS, Dorothy (edit). *Women's Human Rights Step by Step: a practical guide to using international human rights law and mechanisms to defend women's human rights*. *Women, Law & Developmet International and Human Rights Watch*, 1997.

SOCIAL WATCH REPORT. *Fear and Want: Obstacles to Human Security*, 2004.

SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES. VI Relatório Nacional Brasileiro – CEDAW/ONU, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Brasília, 2008.

THOMAS, Dorothy. *Injustiça Criminal: A Violência Contra a Mulher no Brasil*. Americas Watch, 1995.