

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CAROLINE SANTOS MARANHÃO

**A DELEGACIA ESPECIAL DA MULHER DE SÃO LUÍS (MA) À LUZ DA LEI
MARIA DA PENHA: uma reflexão sobre as práticas institucionais de enfrentamento da
violência doméstica e familiar contra a mulher**

São Luís
2010

CAROLINE SANTOS MARANHÃO

**A DELEGACIA ESPECIAL DA MULHER DE SÃO LUÍS (MA) À LUZ DA LEI
MARIA DA PENHA: uma reflexão sobre as práticas institucionais de enfrentamento da
violência doméstica e familiar contra a mulher**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestra.

Orientadora: Profa. Dra. Lourdes de Maria Leitão Nunes
Rocha

São Luís
2010

CAROLINE SANTOS MARANHÃO

**A DELEGACIA ESPECIAL DA MULHER DE SÃO LUÍS (MA) À LUZ DA LEI
MARIA DA PENHA: uma reflexão sobre as práticas institucionais de enfrentamento da
violência doméstica e familiar contra a mulher**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestra.

Orientadora: Profa. Dra. Lourdes de Maria Leitão Nunes
Rocha

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha (Orientadora)

Profa. Dra. Maria Mary Ferreira

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Suplente)

Aos meus pais, João e Goretti, e aos meus maninhos,
Diego e D'Jefferson, pelo amor e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, João e Goretti, e aos meus irmãos, Diego e D'Jefferson, pelo amor, apoio, paciência e compreensão durante o Mestrado em Políticas Públicas.

Agradeço aos meus amigos e colegas nessa jornada, Rosanna, Celeste, Grazi, Mônica, Marlene, Haroldo, Tatiana, Luzinéa, Sara, Jade e Albiane, pelas alegrias e descobertas vividas e divididas durante o curso.

Agradeço a todos os professores e os servidores do Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal, em especial, a Lourdes Leitão, Eunice Ferreira, Mary Ferreira, Valéria Almada, Joana Coutinho, Ozanira Silva, Flávio Farias, Ilse Gomes, José de Ribamar Silva, Josefa Batista, Virgínia Guilhon, Salviana Pastor, Izabel, Nara, Edson, Fabrícia, Sr. Júlio, pelos valiosos ensinamentos de vida.

Agradeço aos meus familiares e aos colegas de trabalho pela colaboração e apoio.

Meus sinceros agradecimentos a todos aqueles cujos nomes não estejam aqui relacionados, mas que tenham contribuído para a concretização deste sonho.

“Temos o direito a reivindicar a igualdade quando a desigualdade nos inferioriza; temos direito a reivindicar a diferença quando a igualdade nos descaracteriza”
(Boaventura de Sousa Santos)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar o processo de implementação da Lei Maria da Penha pelas delegacias especializadas de atendimento à mulher, em especial, pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA), buscando identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo dessa implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos traçados pela lei. Inicialmente, aborda o processo de luta dos movimentos de mulheres e feministas em torno da politização da violência doméstica e familiar contra a mulher, até o advento da Lei Maria da Penha. Depois, apresenta atuação dos movimentos feministas em âmbito internacional em prol do reconhecimento dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos, assim como as principais convenções internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres. Em seguida, trata do advento da Lei Maria da Penha e das inovações introduzidas por esta lei no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, avalia o processo de implementação da aludida lei no âmbito da Delegacia Especial da Mulher de São Luís.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Violência Doméstica. Gênero. Mulher. Lei n.º 11.340/2006.

RESUMEN

Este estudio pretende evaluar el proceso de aplicación de la Ley Maria da Penha por las estaciones de policía de atención especializada a las mujeres, en particular, la Estación de Policía Especial de Mujeres de São Luís (MA), identificando los factores facilitadores y las barreras que operan a lo largo de esa ejecución, que afectan, positiva o negativamente, el cumplimiento de las metas y objetivos trazados por la ley. Inicialmente, aborda el proceso de lucha de los movimientos de mujeres y feministas alrededor de la politización de la violencia doméstica y familiar contra la mujer, hasta el advenimiento de la Ley Maria da Penha. A continuación, se presenta la actuación del movimiento feminista a nivel internacional hacia el reconocimiento de los derechos de la mujer como derechos humanos, así como las principales convenciones internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres. Luego, diserta la llegada de la Ley Maria da Penha y las innovaciones introducidas por esta ley en el sistema jurídico pátrio. Por último, evalúa el proceso de aplicación de dicha ley en la Estación de Policía Especial de Mujeres de São Luis.

Palabras claves: Derechos Humanos. Violencia Doméstica. Género. Mujer. La Ley n ° 11340/2006.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	DESIGUALDADE DE GÊNERO, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, FEMINISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.1	Desigualdade de gênero, dicotomia público x privado e violência de gênero.....	20
2.2	Violência doméstica e familiar contra a mulher: expressão da violência de gênero.....	29
2.3	Políticas públicas e violência doméstica e familiar contra a mulher.....	34
2.3.1	Os movimentos sociais enquanto sujeitos do processo das políticas públicas.....	36
2.3.1.1	<i>O movimento feminista: as mulheres como atrizes do processo de políticas públicas.....</i>	<i>38</i>
2.3.1.2	<i>O movimento feminista e o enfrentamento da violência de gênero no Brasil.....</i>	<i>42</i>
2.3.1.3	<i>O feminismo no Maranhão, violência de gênero e políticas públicas.....</i>	<i>58</i>
3	OS DIREITOS DAS MULHERES SÃO DIREITOS HUMANOS	62
3.1	Antecedentes históricos dos direitos humanos: a exclusão das mulheres.....	62
3.2	Sem os direitos das mulheres, os direitos não são humanos.....	65
3.3	O sistema normativo global de proteção aos Direitos Humanos e as mulheres em situação de violência.....	71
3.3.1	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW).....	72
3.3.2	Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena	80
3.3.3	Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995).....	83
3.4	O sistema normativo regional de proteção aos Direitos Humanos e as mulheres em situação de violência: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.....	86
3.5	Os compromissos internacionais e o Brasil.....	91
4	A LEI MARIA DA PENHA: advento e principais inovações.....	94
4.1	O caso emblemático de Maria da Penha Maia Fernandes.....	95

4.2	O caso de Márcia Cristina Leopoldi.....	99
4.3	As recomendações do Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.....	101
4.4	O processo de elaboração da proposta de lei de combate à violência doméstica contra as mulheres.....	104
4.5	Principais inovações trazidas pela Lei Maria da Penha.....	108
4.5.1	Adoção de um novo paradigma jurídico.....	109
4.5.2	Definição de violência doméstica e familiar contra a mulher.....	111
4.5.3	A polêmica em torno do reconhecimento das uniões homoafetivas.....	116
4.5.4	Medidas integradas de prevenção.....	117
4.5.5	Medidas administrativas reagentes.....	119
4.5.6	Juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher.....	120
4.5.7	Política de enfrentamento da violência de gênero.....	122
4.5.8	Medidas protetivas de urgência.....	122
4.5.9	Medidas de caráter repressivo.....	124
5	DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER E A LEI MARIA DA PENHA: uma avaliação de processos da Delegacia Especial da Mulher de São Luís – MA.....	126
5.1	O Estado e a resistência feminista: as delegacias especializadas de atendimento à mulher.....	127
5.2	A Lei Maria da Penha e as delegacias especializadas de atendimento à mulher: avaliação da implementação da Lei n.º 11.340/2006 na Delegacia Especial da Mulher de São Luís – MA.....	140
5.2.1	A inclusão da questão da violência contra mulher na agenda do Estado: considerações sobre o processo de criação e de instalação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís do Maranhão e sua atuação antes da vigência da Lei Maria da Penha.....	141
5.2.2	Implementação da Lei Maria da Penha pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA).....	147
5.2.2.1	<i>Breves considerações sobre o contexto político no Maranhão a partir do ano de 2006.....</i>	147
5.2.2.2	<i>Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA): uma avaliação de processo....</i>	153
a)	Das condições de acessibilidade da Delegacia Especial da Mulher de São Luís	156

b)	Dos recursos físicos e materiais disponíveis na Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA).....	158
c)	Dos recursos humanos da Delegacia Especial da Mulher de São Luís.....	161
d)	Do funcionamento da Delegacia Especial da Mulher de São Luís à luz da Lei Maria da Penha.....	164
e)	Articulação com a rede de apoio à mulher em situação de violência e sistematização de dados.....	177
6	CONCLUSÃO.....	182
	REFERÊNCIAS.....	186
	APÊNDICES.....	199
	ANEXOS.....	202

1 INTRODUÇÃO

Ainda não é possível mensurar a real extensão do fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher, uma vez que pesquisas e dados oficiais sobre o problema são incipientes. Somente a partir das últimas décadas do século XX, após as denúncias dos movimentos de mulheres e feministas, os Estados, dentre eles, o brasileiro, passaram a demonstrar a preocupação em conhecer-lhe a amplitude, mediante a compilação de dados sobre os delitos, desagregados por sexo e pelo vínculo existente entre autor e vítima. No entanto, algumas pesquisas já apontam para a circunspeta situação dessa violência em nosso país.

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do final da década de 1980, constataam que 63% das agressões físicas contra as mulheres acontecem no espaço doméstico e são praticadas por pessoas com relações pessoais e afetivas com as vítimas.

Pesquisa realizada, em 2001, pela Fundação Perseu Abramo, por meio do Núcleo de Opinião Pública, perquiriu mulheres sobre diversos temas envolvendo a condição feminina. Concluiu que a projeção da taxa de espancamento (11%) para o universo investigado (61,5 milhões) indicava que pelo menos 6,8 milhões, dentre as brasileiras vivas, já haviam sido espancadas ao menos uma vez. Considerando-se que, entre as que admitiram ter sido espancadas, 31% declararam que a última vez em que isso ocorrera fora no período dos 12 meses anteriores à pesquisa, a Fundação projetou cerca de, no mínimo, 2,1 milhões de mulheres espancadas por ano no país (ou em 2001, pois não se sabe se estariam aumentando ou diminuindo), 175 mil/mês, 5,8 mil/dia, 243/hora ou 4/minuto - perfazendo uma mulher brasileira espancada a cada 15 segundos.

E, ainda, segundo dados da pesquisa nacional realizada, no primeiro semestre de 2006, pelo IBOPE e pelo Instituto Patrícia Galvão, mais da metade da população brasileira (51%) conhecia uma mulher que era agredida pelo companheiro, subindo o nível de percepção dessa violência entre as brasileiras – 54% afirmavam conhecer uma outra mulher agredida. À época, 33% dos entrevistados apontaram a violência contra a mulher, dentro e fora de casa, como o problema que mais preocupava a mulher brasileira. Ademais, em relação à violência contra a mulher, pairava sobre a sociedade brasileira o sentimento de impunidade: 74% dos entrevistados concordavam que os homens que agrediam mulheres somente o faziam porque sabiam que não seriam punidos.

Conforme demonstram os dados extraídos do Projeto “O Maranhão no enfrentamento da violência contra a mulher”, da Secretaria de Estado da Mulher (2008, p. 5), o Maranhão não é indiferente à realidade da violência contra a mulher:

No Estado do Maranhão, constata-se, também, a gravidade da situação da violência de gênero vivenciada pelas mulheres, tanto no meio urbano, quanto no meio rural. Na Delegacia Especial da Mulher (DEM) de São Luis, em seu primeiro ano de funcionamento, 1988, foram registradas 3.102 denúncias. Em 2000, esse número praticamente dobrou: houve 5.998 ocorrências, a maioria casos de violência doméstica e familiar. Em 2006 e 2007, os índices estatísticos revelaram 4.456 e 4.835 ocorrências registradas em cada ano. Nas outras 18 DEMs, foram 6.754 denúncias em 2005 e 8.240 em 2006.

Os dados revelados pelas pesquisas descortinam o fato de que a população feminina convive com a insegurança doméstica, permanecendo em constante estado de alerta. Desvelam que, se os homens cometem e sofrem violências no “espaço público”, o “espaço privado” é, para mulheres e meninas, um lugar extremamente violento. Corrêa (2009, p. 52) enfatiza:

Dados estarrecedores da OMS (Organização Mundial de Saúde), insertos no relatório divulgado pela Anistia Internacional em 05/03/2004, apontam que 70% dos assassinatos de mulheres no mundo são cometidos por homens com quem elas tinham ou tiveram algum envolvimento amoroso e segundo investigação feita pela ONG Human Rights Watch, em nosso país, concluiu-se que de cada 100 mulheres brasileiras assassinadas, 70 o são no âmbito de suas relações domésticas.

E os efeitos da violência doméstica e familiar, decorrentes de toda sorte de maus tratos, humilhações, agressões físicas, sexuais, morais, patrimoniais e psicológicas, são devastadores para a auto-estima de mulheres e meninas. O medo cotidianamente vivenciado causa instabilidade e insegurança. Acarreta, portanto, sérias e graves conseqüências para o pleno e integral desenvolvimento pessoal, comprometendo o exercício da cidadania e dos direitos humanos pelas mulheres.

Pelas implicações trágicas não apenas na vida das mulheres, mas também em toda sociedade, a Organização Mundial de Saúde considera a violência doméstica e familiar como um problema mundial de saúde, pois afeta a qualidade de vida, o desenvolvimento econômico-social e os gastos com os sistemas públicos de saúde, de segurança e de assistência (OMS, 2003). Pandjarian (2002, p. 76) ressalta que:

Mulheres em situação de violência doméstica e familiar têm maior probabilidade de fazer uso dos serviços públicos de saúde por longos períodos. No que respeita às repercussões econômicas dessa violência, observa-se que essas mulheres têm reduzida a produtividade, apresentam maiores taxas de absenteísmo e de rotatividade nos postos de trabalho, assim como fazem maior uso de serviços sociais. No mundo, um em cada cinco dias de falta ao trabalho é decorrente de violência sofrida por mulheres em casa; a cada cinco anos, a mulher perde um ano de vida

saudável se sofrer violência doméstica; o estupro e a violência doméstica são causas significativas de incapacidade e morte de mulheres em idade produtiva, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. Na América Latina e no Caribe, a violência doméstica atinge entre 25% e 50% das mulheres; uma mulher que sofre violência doméstica, em geral, ganha menos do que aquela que não é vítima dessa violência; a violência doméstica compromete 14,6% do produto interno bruto (PIB) da região, cerca de 170 bilhões de dólares. No Brasil, 70% dos crimes contra a mulher acontecem dentro de casa e o agressor é o próprio marido ou companheiro; a violência doméstica custa ao país 10,5% de seu PIB.

As pesquisas apontam para a necessidade de ações diversas e integradas para o enfrentamento do fenômeno. Isso porque a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma expressão da violência de gênero e, por conseguinte, uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais estabelecidas entre o masculino e o feminino, nas quais se subordina este último. É ela estrutural, possuindo no componente político-cultural um sustentáculo e fator de perpetuação. A esse respeito, Corrêa (2009, p. 53) assim se expressa:

A violência doméstica não se circunscreve ao âmbito do domicílio, atravessa muitas vezes o espaço privado das casas, alcança o espaço público, motivo pelo qual o que a diferencia não é o ambiente em que se dá, mas por ser motivada pelo gênero, instituída sobre relações de desigualdade e poder, estatuída entre pessoas ligadas por vínculos consangüíneos, de convivência ou de afinidade.

Sendo estrutural, o Estado está implicado nessa violência, não obstante tal fato seja dissimulado ou ocultado mediante o artifício da dicotomia público X privado, através do qual se busca encobrir a divisão permanente de trabalho entre Estado e família e a divisão sexual do trabalho, bases fundamentais da subordinação feminina (ALMEIDA, 1998).

A partir dos anos 1970, cientes dessa condição, os movimentos feministas empenharam-se na defesa da dignidade das mulheres, denunciando a dominação-exploração das mesmas pelos homens e revelando que a violência doméstica e familiar (enquanto violência de gênero) visa à manutenção do controle masculino sobre as mulheres, reforçando os privilégios dos homens.

Observa-se, assim, a politização de gênero, que busca questionar e redefinir as esferas pública e privada e demonstrar o caráter arbitrário e mutável dos papéis feminino e masculino. Portanto, a violência contra a mulher, consoante alerta Aquino (2006, p. 188), não pode ser vista apenas a partir da dimensão interpessoal:

A violência contra a mulher não poderia, portanto, ser considerada algo de dimensão interpessoal – a ser resolvida pelas partes envolvidas, isoladamente – desconectada de uma construção sócio-cultural hierarquizadora e desigual, em detrimento das mulheres.

Esses movimentos, a partir de então, envidam esforços na publicização de que a aparente ingerência estatal da violência doméstica e familiar contra a mulher esconde uma

estratégia velada e eficaz de gestão do fenômeno, a qual se dá por intermédio da manutenção de estruturas jurídico-legais patriarcais e conservadoras, da ausência, insuficiência e/ou deficiência de infra-estrutura que favoreça a ruptura da relação violenta e da educação sexista, permitindo a expressão e a reprodução dessa violência em larga escala (ALMEIDA, 1998).

Desse modo, contribuindo para o processo de democratização da sociedade brasileira, passam a interpelar o Estado, negociando a criação de políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero, mormente daquela na modalidade doméstica e familiar.

Ressaltando que as políticas públicas de combate à violência contra as mulheres mantêm estreita relação com as lutas feministas, Santos (2008) identifica três momentos de mudanças institucionais que, direta ou indiretamente, moldam e refletem os contextos dessas políticas, a saber: (a) a criação da primeira delegacia da mulher, em São Paulo, em 1985; (b) o surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em 1995; e (c) a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006.

Esses momentos, consoante a mesma, não são estanques, mas resultantes da convergência de múltiplas práticas e políticas sociais, sinalizando processos de ondas, quebras e ritmos dos fluxos e refluxos das políticas públicas. Revelam diferentes modalidades e graus de absorção/tradução e silenciamento das demandas feministas ou de aspectos destas – isto é, desvelam quais discursos feministas ganham hegemonia no âmbito das instituições jurídico-políticas (SANTOS, 2008).

Santos (2008) vislumbra, na criação das delegacias da mulher, a ocorrência de uma tradução/traição das demandas feministas, pois o Estado as adotou como medidas isoladas, ignorando que os movimentos feministas desejavam políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero que a abordassem em todas as suas dimensões, e não centradas na criminalização. Nesse sentido, enfatiza:

O processo de negociação mostra que o Estado de fato *absorveu parcialmente* as propostas feministas e *traduziu-as* em uma política pública na área da justiça criminal. Mas esta tradução também significou uma *traição*, na medida em que restringiu a abordagem feminista à criminalização e não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de uma perspectiva feminista ou de gênero (SANTOS, 2008, p.10).

Essa autora entrevê, ainda, nos Juizados Especiais Criminais, uma onda de retradução/despolitização das demandas feministas, na medida em que os mesmos promoveram, consoante exporemos, a banalização e/ou trivialização da violência doméstica e familiar contra a mulher, vez que a “conciliação” por eles realizada era considerada como um fim, e não enquanto meio de solução de conflitos, e que as penas aplicadas eram as de

distribuição de cestas básicas e/ou de pagamento de prestação pecuniária. Por fim, enxerga na Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 07.08.2006) o reflexo de um processo de absorção/tradução ampla das reivindicações feministas.

Cabe ressaltar que, no Maranhão, até o final da década de 90 do século XX, as delegacias especializadas de atendimento à mulher eram as únicas medidas públicas específicas para o enfrentamento da violência de gênero (FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES MARANHENSES, 2003), sendo que a Delegacia Especial da Mulher de São Luís foi criada pelo Decreto n.º 10.221, de 18.09.1986, e instalada em 10 de dezembro de 1987, funcionando, portanto, há vinte e dois anos.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe uma reflexão sobre as possibilidades e desafios, surgidos com o advento da Lei Maria da Penha, para as práticas institucionais de enfrentamento da violência doméstica e familiar desenvolvidas no âmbito das delegacias especializadas no atendimento às mulheres. Investiga-se em que medida a intervenção da Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA), enquanto instituição pública e espaço de implementação da Lei Maria da Penha, torna efetivo, para as mulheres, o direito a uma vida livre da violência doméstica e familiar, tal como proclamado na Constituição e na referida Lei.

A escolha do objeto de estudo decorre da inserção da pesquisadora, na condição de servidora pública, na Casa Abrigo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, a qual acolhe mulheres em situação de risco decorrente da violência doméstica e familiar. Observa-se que a maior parte das usuárias desse serviço é oriunda de encaminhamentos realizados pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA). Tal fato denota que essa delegacia representa, para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, uma porta de acesso à justiça e à rede de apoio existente. Na medida em que a população, sobretudo a mais carente, recorre a ela em razão de problemas de naturezas diversas, procurando, através da mesma, conhecer a lei e encontrar respaldo jurídico-legal para a resolução de conflitos, o modo segundo o qual essa instituição policial atua pode contribuir, em maior ou menor medida, para a distribuição de justiça, a consolidação de direitos e o exercício da cidadania. Dessa forma, a dinâmica (e os possíveis entraves dela derivados) são, assim, indicadores do grau de desenvolvimento democrático do nosso país.

Nessa perspectiva, o presente trabalho teve por objetivo avaliar o processo de implementação da Lei Maria da Penha pelas delegacias especializadas de atendimento à mulher, em especial, pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA), buscando identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo dessa implementação

e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos traçados pela referida lei.

Os objetivos específicos da pesquisa foram os seguintes:

- a) identificar os elementos do processo de implementação da Lei Maria da Penha no âmbito daquela delegacia, tais como, o processo de divulgação da Lei Maria da Penha, as atividades desenvolvidas por aquela unidade policial, os recursos humanos envolvidos na execução dessas atividades, a capacitação dos mesmos, a existência e a aplicação de um projeto de ação, as condições gerais de funcionamento, a existência e o grau de participação social, a existência e o grau de articulação com a rede de apoio, entre outros, relacionando-os com os possíveis efeitos;
- b) investigar as concepções de relações de gênero, de mulher e de violência de gênero que perpassam os diferentes procedimentos e as práticas desenvolvidas pelos profissionais no âmbito da citada delegacia, problematizando o modo como essas questões são apropriadas e (re)traduzidas ao nível jurídico;
- c) examinar se, após o advento da Lei Maria da Penha, a gestão estatal da violência doméstica, no campo institucional das delegacias de defesa da mulher, assumiu feições de um trabalho de contra-ideologia, capaz de transgredir a ordem estabelecida e de produzir mudanças substantivas nas relações entre homens e mulheres.

A hipótese inicial da pesquisa sugeria que, em que pese o avanço que representam a criação de delegacias de defesa das mulheres e o advento de uma legislação específica, qual seja, a Lei Maria da Penha, a qual tem por objeto coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, esses instrumentos, (I) se não inseridos dentro de um trabalho mais amplo de contra-ideologia, capaz de transgredir a ordem estabelecida e produzir mudanças qualitativas no âmbito societal; (II) e, no caso específico das delegacias especializadas no atendimento às mulheres, se estas não forem dotadas de infra-estrutura adequada e de recursos humanos capacitados nas questões de gênero e violência e em número suficiente (isto é, proporcional à demanda pelo serviço), revelam-se insuficientes para a prevenção e o combate ao fenômeno em estudo e para a proteção das mulheres em situação de violência.

Por contra-ideologia, entende-se que:

Trata-se de uma nova concepção de direitos humanos, que, não somente inclui as mulheres, como também gera espaço para a vivência das diferenças de gênero

socialmente construídas num contexto de igualdade social. Nestes termos, a nova ou contra-ideologia de gênero traz uma qualidade inédita, qual seja, no limite, a erradicação da supremacia dos homens, responsável pela legitimação da violência por eles perpetrada contra as mulheres (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 24).

Portanto, sem negar a importância da armadura legal e institucional, defende-se que, isoladamente, ela é incapaz de transformar estruturas de dominação-exploração, posto que as discriminações são legitimadas pela ideologia dominante e, não raro, reproduzidas pelo próprio Estado e por seus agentes, uma vez que o gênero, a classe e a raça/etnia condicionam a apreensão e a atuação sobre o mundo circundante do sujeito. É necessária, portanto, a superação da mera aplicação fria da letra da lei, devendo a conduta das(os) agentes policiais pautar-se em novos parâmetros, voltados à efetiva subjugação de estruturas e esquemas patriarcais de pensamento e de atuação.

Para o alcance do objetivo do presente trabalho, realizou-se uma avaliação de processo da implementação da Lei Maria da Penha no âmbito da Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA). Compreende-se que as avaliações de processos:

(...) Têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001, pp. 19-20).

Investigou-se, assim, o funcionamento do programa e dos serviços prestados e as condições que facilitam e/ou entavam o processo de implementação, buscando-se responder à seguinte pergunta: quais os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operam como condicionantes positivos ou negativos do desempenho do programa?

Para tanto, pressupõe-se que a realidade social é complexa, somente podendo ser compreendida a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, numa busca de desvendar a sua essência, expressa por suas determinações e contradições. E, por política pública, entende-se ser “um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrentes de decisões e não-decisões, constituído por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada” (SILVA, 2008, p.90).

E, como toda avaliação de políticas e programas sociais, a presente avaliação de processos foi orientada por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimentos e do compromisso com mudanças na realidade em foco. É entendida como uma modalidade de pesquisa social aplicada, constituindo a expressão de um julgamento de valor, no caso, sobre um programa social, o

que leva à busca pela determinação do que é bom e ruim no mesmo, considerando as variáveis contextuais onde este é implementado.

Portanto, o ato de avaliar não é neutro nem exterior às relações de poder. É um ato técnico, mas também político. Não é desinteressado, mas exige objetividade e independência, fundamentando-se em valores e no conhecimento da realidade, bem como considerando os sujeitos sociais envolvidos no programa (DRAIBE, 2001).

O referido estudo foi desenvolvido a partir de aproximações sucessivas com a realidade social brasileira e maranhense e com a realidade específica da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, pautando-se por dois movimentos devidamente articulados: (a) aproximação teórico-analítica em relação ao objeto de estudo, de modo a permitir a construção de um marco teórico norteador e a organização e sistematização das informações que permitam construir e reconstruir o objeto da avaliação; e (b) aproximação com a realidade concreta, de modo a permitir o levantamento de dados e informações relativas à configuração do objeto da avaliação, buscando-se chegar a uma construção da realidade do atendimento policial às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na citada delegacia e articulando-a à realidade mais ampla representada na Lei Maria da Penha, no Termo de Padronização das Delegacias Especializada de Atendimento à Mulher e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher.

Para isso, a pesquisa valeu-se das informações coletadas mediante a participação da pesquisadora em estudo, de âmbito nacional, realizado pelo Observe – Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. O aludido estudo, ainda em fase de conclusão, objetiva analisar, nos 26 estados brasileiros, a forma como as delegacias especializadas de atendimento à mulher contribuem para a aplicação da Lei Maria da Penha e identificar as dificuldades enfrentadas, diariamente, no funcionamento, bem como as soluções implementadas para a superação dessas dificuldades.

Desse modo, nos mês de janeiro de 2010, realizaram-se visitas à Delegacia Especial da Mulher de São Luís com o intuito de observar a dinâmica dos atendimentos, entrevistar os(as) policiais que ali trabalham e de proceder ao levantamento de documentos acerca do funcionamento daquela instituição no período compreendido entre os anos de 2006 e 2009. Foram entrevistados investigadores de polícia, delegadas, escrivães, agentes e estagiários, sendo preservada, na presente pesquisa, a identidade das pessoas ouvidas. O registro das informações levantadas na pesquisa de campo foi efetuado em diário de campo, para consignação de observações sistemáticas e espontâneas, visitas e conversas informais relevantes para a sistematização de informações em torno das variáveis do estudo.

Assim, para a efetivação do presente estudo avaliativo, primeiramente, procedeu-se à revisão de literatura, voltada à fundamentação teórico-conceitual do mesmo, através da reconstrução das categorias pertinentes à pesquisa, tais como gênero, violência de gênero, direitos humanos, violência doméstica, etc. Concomitantemente, realizou-se, ainda, o levantamento e a análise documental sobre as delegacias especializadas de atendimento à mulher em nível nacional e municipal, mediante reportagens, materiais gráficos institucionais, estatísticas e estudos publicados na imprensa e/ou em outros meios de comunicação. Por fim, por ocasião da realização das entrevistas para a pesquisa desenvolvida pelo Observe – Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, realizaram-se também observações simples. As informações levantadas tanto mediante entrevista quanto através da observação são apresentadas e analisadas no presente trabalho.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro, aborda-se o processo de luta dos movimentos de mulheres e feministas em torno da politização da violência doméstica e familiar contra a mulher, isto é, pelo reconhecimento dessa violência enquanto o problema social e político, e o longo caminho percorrido até o advento da Lei Maria da Penha.

No segundo capítulo, discorre-se acerca da atuação dos movimentos feministas em âmbito internacional em prol do reconhecimento dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos e da construção de um paradigma jurídico de gênero. Cuida-se, ainda, das principais convenções internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, as quais inspiram a Lei Maria da Penha.

No terceiro capítulo, trata-se do advento da Lei Maria da Penha e das inovações introduzidas pela novel legislação no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, no quarto capítulo, analisa-se o processo de criação e implantação das delegacias especializadas de atendimento à mulher em nosso país e, em especial, em São Luís (MA), as mudanças introduzidas pela Lei n.º 11.340/2006 no funcionamento das mesmas, bem como se procede à avaliação do processo de implementação da aludida lei no âmbito da Delegacia Especial da Mulher de São Luís. Ao fim, tecemos considerações gerais extraídas deste estudo.

2 DESIGUALDADE DE GÊNERO, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, FEMINISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabu até muito pouco tempo, o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher está na pauta do dia. Nem sempre, porém, foi assim. É certo que existiu e que perdura o preconceito contra qualquer abordagem que remova da família o seu quê de sagrada, não se podendo dela falar mal, ou seja, desvelar que a mesma pode não ser esse ninho de amor que nos fazem querer crer, afiançando-se, de alguma forma, a sua preservação, ainda que o preço dessa postura seja o massacre daqueles que ocupam posições de menor poder na hierarquia familiar, daqueles que são o alvo preferencial da violência no seio da mesma (SAFFIOTI, 2002).

A violência doméstica e familiar contra a mulher insere-se nesse contexto, que é histórico e político-social. A relação homem-mulher é uma relação de poder, e não meramente interpessoal, abrigando desigualdades. Homens e mulheres são diferentes – e não há nada de errado nisso; ao contrário, a diferença é bem-vinda. Ocorre, no entanto, que a estrutura de gênero hegemônica constitutiva da vida social, inclusive a brasileira, converte diferenças em desigualdades e as utiliza para justificar diversas formas de discriminação contra a mulher.

Dessa maneira, a despeito da declaração constitucional da igualdade (formal), em direitos e obrigações, entre homens e mulheres (art. 5.º, inciso I, da Constituição Federal de 1988), as relações de gênero, tal como as de classe e de raça, no Brasil, constituem-se em relações sociais baseadas na exploração-dominação das mulheres em favor dos homens, devendo-se, caso se queira entender a violência doméstica e familiar contra a mulher, buscar a compreensão de como se dá a conversão de diferenças em iniquidades.

2.1 Desigualdade de gênero, dicotomia público x privado e violência de gênero

Historicamente, homens e mulheres têm ocupado posições desiguais na sociedade, desigualdade esta que é fruto de uma construção social que determina, através da divisão sexual de papéis, os campos em que podem atuar as mulheres e aqueles outros nos quais os homens podem operar, sendo estes últimos sobrevalorizados. Isto importa uma organização

social de gênero que é fortemente hierarquizada, com supremacia masculina, e que contém em si a violência. Sobre a divisão sexual de papéis, explicam Saffioti e Almeida (1995, p. 15):

Embora não se comungue das explicações baseadas na lógica da complementaridade, da perspectiva da falocracia, a mulher deve complementar o homem, isto é, desempenhar os papéis sociais que ele recusa para si próprio. Em outros termos, ela deve atingir, no máximo, a penumbra, quando não consegue se limitar à sombra.

A industrialização e a urbanização produziram uma divisão sexual do trabalho específica, calcada na separação da esfera dos afazeres domésticos/reprodutivo/gratuito/privado/feminino daquela do trabalho produtivo/remunerado/público/masculino, e, ainda, excluíram do conceito de trabalho as atividades domésticas não remuneradas, realizadas pelas mulheres e relacionadas à reprodução (material ou simbólica) das pessoas. Nessa divisão sexual de papéis, portanto, às mulheres foram atribuídos “os ternos cuidados devidos à infância, as preocupações do núcleo familiar, as doces inquietudes da maternidade, [...] a divindade do santuário doméstico” (OSTERNE, 2008, p. 13), atribuições estas que, nas sociedades capitalistas, são subestimadas, desvalorizadas, haja vista ser atribuída maior ênfase ao trabalho dito “produtivo”, isto é, àquele que produz mais-valia, ignorando-se “a constante relação entre produção e reprodução da vida, envolvendo, por conseguinte, trabalho pago e trabalho não-pago, inclusive o doméstico” (ARAÚJO, 2000, p. 66). Com isso, observou-se também uma separação simbólica entre as mulheres e o dinheiro, pois a lida com grandes somas de dinheiro, no imaginário social, contrariaria o ideal de personalidade maternal (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). Assim:

[...] A dificuldade das mulheres com o dinheiro não deriva de sua suposta incapacidade de raciocinar, mas de um conflito de normas internalizadas. De um lado, ela deve manter-se afastada do dinheiro para poder desenvolver as qualidades afetivas requisitadas por seu papel de mãe; de outro, circunstâncias concretas da vida cotidiana obrigam-na a encarar o desafio de não apenas aprender a ganhar dinheiro, mas também geri-lo com competência. Denominar o dinheiro como masculino e sua manipulação como masculinizante revela-se uma estratégia de grande eficácia para afastar a mulher do poder. Com efeito, o dinheiro constitui um instrumento altamente eficiente para a conquista do poder (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 92).

Numa tentativa de refutar o aqui afirmado, alguns poderiam argumentar que, a partir da década de 1970, no Brasil, as mulheres se inseriram e, gradativamente, aumentaram sua participação no setor produtivo, não mais se encontrando restritas à esfera “privada”¹.

¹ Para fins analíticos, na medida em que não se pode negar o predomínio de atividades relacionadas à reprodução ou tarefas domésticas na esfera dita privada e a prevalência da produção, de atividades políticas, no espaço público, é possível distinguir o público e o privado. Contudo, são esferas inseparáveis para a compreensão do todo social, pois as relações de produção não estão limitadas ao domínio público, invadindo a esfera privada, e, ao mesmo tempo, as relações sociais de reprodução expandem-se para o plano de produção pública.

Porém, a entrada maciça das mulheres no espaço dito “público”, ocorrida naquela década, não se deu em razão do reconhecimento pela sociedade brasileira da igualdade entre os sexos em todos os setores da vida social, mas sim derivou da crise econômica agravada pelo período de “milagre econômico”, responsável pela pauperização de amplos setores populacionais. Tanto que, desde então, o trabalho feminino foi acompanhado de um estigma de inferioridade, o qual justificou (e ainda o faz) as diferenças salariais entre homens e mulheres que ocupam o mesmo cargo e desempenham as mesmas tarefas, assim como as dificuldades de ascensão profissional feminina e/ou o seu condicionamento a favores sexuais (IZUMINO, 2004).

Outro claro exemplo é o fato de que, mesmo desempenhando a mulher uma função remunerada fora do lar, recai sobre ela, ainda, a responsabilidade exclusiva pela manutenção da ordem na casa e pela criação e educação dos filhos, assumindo quaisquer intervenções masculinas, nessa seara, o caráter de mera “ajuda” ou “auxílio” e, portanto, de uma simples faculdade do homem, que decide se, quando e em que termos deseja contribuir para as tarefas domésticas. Em outras palavras, instituiu-se a “dupla jornada de trabalho” para as mulheres que passaram a desempenhar tarefas fora do âmbito doméstico, já que as mesmas não se viram livres da esfera da reprodução (IZUMINO, 2004). Ademais:

Tangendo essas duas características surge uma terceira e não menos importante, que se prende ao fato de que esse trabalho sempre foi considerado acessório e temporário, portanto superável, ou seja, para aquelas mulheres que sempre foram donas de casa, sem nenhuma formação profissional, a saída para o mercado de trabalho se deu por motivos alheios à sua vontade de trabalhar e ter independência profissional e financeira. Nesse aspecto, é sempre necessário destacar que o trabalho fora de casa apresenta diferentes conotações quando é exercido por mulheres com formação superior e possibilidade de ascensão profissional, situação diferente do que ocorre entre as mulheres das classes populares, que na sua maioria têm baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade (IZUMINO, 2004, p. 78).

Além disso, dentro da representação social tradicional do “ser mulher”, na qual a definição do feminino é dada pela passividade, pela dependência e pela submissão, modelo comportamental cuja permanência é explicada pela presença de elementos estruturais (como a educação ou a tradição judaico-cristã, que colocam a mulher como submissa ao homem) e/ou de elementos conjunturais (fatores econômicos, falta de oportunidades de estudo e trabalho, etc.), as mulheres, quando logram transpor a “esfera do privado”, são, muitas vezes, encaminhadas para profissões que exijam delas aquelas características que hipoteticamente lhe seriam inerentes, isto é, profissões que educam, cuidam e/ou ajudam, vistas socialmente como subalternas, inferiores, por supostamente representarem uma extensão do lar e/ou da vida doméstica, tais como as de enfermeira, secretária, pedagoga, professora primária, pediatra, assistente social, manicure, cabeleireira, trabalhadora doméstica etc. Não é por outra

razão que, no íntimo das mulheres (à semelhança do que ocorre com outros sujeitos sociais), é incorporado o sentimento de inferioridade, dificultando a ruptura com o “fado” que as exclui da vida pública (IZUMINO, 2004). Sobre os reflexos desse processo na cidadania feminina, Ferreira (2004, p. 3) esclarece:

Ao determinar lugares aos homens e interdita-los às mulheres, a sociedade cria formas de exclusão que se consubstanciam em processos que terão marcas profundas na cidadania feminina; seus reflexos aparecem na desigualdade de representação legislativa e em praticamente todos os espaços de decisão e poder que vão do judiciário ao executivo, das direções sindicais e partidárias aos cargos nas universidades, entre outros (FERREIRA, 2004, p. 3).

Também, no imaginário social (e até mesmo nas produções científicas), erige-se uma visão idealizada da família, difundindo-se (embora já se aceite a existência de outros arranjos familiares) a família nuclear burguesa como o modelo “natural” de união, pautado na perspectiva fictícia de que a família está unida, unicamente, por laços de amor e de que pai, mãe e filhos desempenham, respectivamente, os papéis de provedor, cuidadora e protegidos, e escamoteando-se a sua condição de criação humana mutável, enquanto instituição social. Ignora-se que a família, antes de ser vista como um lugar de socialização e de afeto, funcionava (e ainda funciona) como um unidade de consumo e de produção material, organizando-se segundo a conservação de bens, da prática de um ofício, de ajuda mútua, da proteção da honra e da vida em caso de crises ou guerras, etc. É ela “uma unidade interligada dialeticamente à totalidade social” (SILVA, 1992, p. 49), atravessada, portanto, por mediações de caráter público. Determinações históricas processaram transformações no papel a ser desempenhado pela mesma, sacralizando-a, concepção esta que trouxe embutida a idéia de respeito à figura paterna e de que a mãe deveria desempenhar a função de cuidadora (MORGADO, 2007).

E essa percepção do parentesco e da divisão de papéis como fenômenos naturais, e não enquanto relações hierarquicamente construídas, dificulta a ruptura com o determinismo biológico que aprisiona homens e mulheres em perfis socialmente traçados. É comum a reprodução de máximas naturalizantes acerca do papel da família (incautamente concebida como um grupo solidário, cujas relações são carregadas de emocionalidade) e de uma conjeturada imunidade de seus membros a um processo de socialização violento, como se a família e os seus membros fossem autônomos face às relações sociais, marcadas pela exploração-dominância, pelo individualismo e pela concorrência. Nessa ótica, culpabilizam-se (ou patologizam-se) as formas familiares (e as pessoas que as vivenciam) que diferem do

modelo apresentado como correto, reduzindo um problema de ordem pública à esfera do individual (MORGADO, 2007).

O esforço no sentido de inscrever determinados papéis na “natureza” feminina não se detém na simples atribuição do “desvalorizado” espaço doméstico às mulheres, sendo invocado, ainda, para fins de justificativa de toda forma de discriminação praticada contra as mesmas, e à revelia de qualquer fundamentação científica, um argumento biológico, consoante o qual existiria uma pretensa inferioridade física e intelectual feminina, a qual faria das mulheres seres mais frágeis, dependentes, emotivos e menos racionais, que necessitariam, por essa razão, “sempre” da tutela de um homem. Dessa forma, a docilidade, o altruísmo e a passividade são ainda valorizados como traços femininos.

Os homens, por sua vez, têm construído sua masculinidade com base em modelos segundo os quais, para expressarem sua condição masculina hegemônica (e, portanto, sentirem-se verdadeiros homens), devem ter controle sobre outros, ter sucesso no trabalho, ter poder, ter dinheiro, ser fortes, ser, pelo menos, minimamente agressivos ou mesmo violentos. Mediante diversificados apoios ideológicos patriarcais, dissemina-se que os homens são seres humanos superiores, enfatizando-se o poder masculino, enquanto que as mulheres, seres inferiores, estão próximas à natureza, devendo ser submetidas exatamente como tem sido submetida a Natureza, quer por ordem divina, quer pelo direito conquistado por aqueles seres superiores (STREY, 2004, pp. 13-41). Com base nesse tipo de argumentação falaciosa, às mulheres têm sido permitidos apenas papéis secundários nas relações sociais. Elas têm sido despojadas de sua dignidade de ser humano e de sua cidadania, sendo empurradas a uma coadjuvação social passiva (o que não importa dizer que elas tenham se rendido a esses empurrões). Sobre as concepções de feminino e de masculino, aduz Almeida (2007, p. 27):

As desigualdades de gênero fundam-se e fecundam-se a partir da matriz hegemônica de gênero. Isto é, de concepções dominantes de feminilidade e masculinidade, que vão se configurando a partir de disputas simbólicas e materiais, processadas, dentre outros espaços, nas instituições cuja funcionalidade no processo de reprodução social é incontestável – marcadamente, a família, a escola, a igreja, os meios de comunicação – e materializadas, ainda, nas relações de trabalho, no quadro político-partidário, nas relações sindicais e na divisão sexual do trabalho operada nas diversas esferas da vida social, inclusive nas distintas organizações da sociedade civil. É nesses espaços e práticas que vão se produzindo, reatualizando e naturalizando hierarquias, mecanismos de subordinação, o acesso desigual às fontes de poder e aos bens materiais e simbólicos. É também nesse registro que vai se consolidando, para a mulher, a jornada extensiva de trabalho, a maior superposição de tempos e espaços nas dimensões pública e privada da vida, as menores possibilidades de investimento em qualificação, as maiores cobranças quanto à sua responsabilidade na reprodução familiar.

Concorda-se com a perspectiva teórica assumida pela citada autora, pois, conforme, já explicitado, o gênero é uma das categorias fundamentais para o entendimento da violência contra a mulher. O termo “gênero” traz em si embutido uma dupla dimensão categorial, a saber, a analítica e a histórica, uma vez que, respectivamente, é “uma categoria que potencializa a apreensão da complexidade das relações sociais, em nível mais abstrato” e que se constitui, ao lado da classe social e da raça/etnia, num elemento fundante das relações sociais, posto que, “ao longo da história, vêm sendo estruturados lugares sociais sexuados” (ALMEIDA, 2007, pp. 25-26). As feministas anglo-saxãs, pioneiras na utilização dessa categoria, utilizavam-na para referirem-se à organização social da relação entre os sexos, rejeitando o determinismo biológico implícito no termo sexo e explicitando que o masculino e o feminino sofrem uma elaboração social desde o nascimento do indivíduo.

Nesse sentido, o “gênero diferencia o sexo social – construído social e culturalmente – do sexo biológico, que se define pela anatomia do corpo humano” (IZUMINO, 2002, p. 108). As relações de gênero dizem respeito ao processo de produção de lugares, competitivos e/ou complementares, plenos de significação, a serem ocupados, em uma dada sociedade, por homens e mulheres integrantes das diferentes frações de classe e raça/etnia, que os disputam estrategicamente (ALMEIDA, 1998). Essas relações transformam-se permanentemente, acompanhando a mutabilidade intrínseca da sociedade. E assim como, hoje, essas relações são caracterizadas pela dominação-exploração das mulheres em favor dos homens, a ordem instituída poderá, no futuro, ser transgredida. Destarte, ao apontar que essa organização é socialmente construída, desvela-se que é possível desconstruí-la, de modo a alcançar uma sociedade igualitária do ponto de vista do gênero, da economia, da raça/etnia, etc. Conforme destaca Strey:

Já com apenas falar de gênero, estamos aceitando um montante de violência implícita nesta palavra, pois gênero implica na tentativa de imposição cultural sobre o que seja ser homem ou mulher e nas decorrentes relações de poder entre ambos. Assim, como já foi escrito em outra ocasião, violência de gênero é quase uma redundância. No entanto, não chega a ser, na medida em que o gênero como construção social, pode vir a ser superado coletivamente, pelo menos em teoria (STREY, 2004, p. 15).

Além disso, “o conceito de gênero não explicita, necessariamente, desigualdades entre homens e mulheres. Muitas vezes, a hierarquia é presumida” (SAFFIOTI, 1999, p. 82). A sua neutralidade “deixa aberta a possibilidade do vetor da dominação-exploração, enquanto os demais termos marcam a presença masculina neste pólo” (SAFFIOTI, 1999, p. 82). Dessa maneira, o conceito de gênero, enquanto um conjunto de normas modeladoras dos seres humanos em homens e em mulheres, pode ser ampliado para as relações homem-homem e

mulher-mulher, embora, no presente trabalho, privilegie-se a análise da relação homem-mulher, razão pela qual se considera o gênero na modalidade de primazia masculina.

A estrutura das relações de gênero é constituída e se mantém por quatro dimensões. A dimensão simbólica se refere aos símbolos culturais que remetem às representações diferenciadas do masculino e do feminino. A dimensão normativa diz respeito “às leis e às normas que interpretam o significado dos símbolos expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas e jurídicas e, geralmente, indicam um sentido de oposição entre o masculino e o feminino”. A dimensão organizacional relaciona-se com os sistemas econômicos, educacionais, políticos, religiosos, dentre outros, mantenedores das relações de gênero e a subjetiva, com os processos de formação da identidade pessoal (PORTELLA e GOUVEIA, 1999, pp.245-249).

Desse modo, a atribuição pela sociedade de papéis distintos e hierarquizados às diferentes categorias de sexo passa, não raro, despercebida para a maioria das pessoas, graças à naturalização desse processo, isto é, devido à tentativa de fazer crer ser natural que a mulher, por sua capacidade de conceber e de dar à luz, dedique-se aos afazeres domésticos. Um conjunto de representações ideais tenta justificar e garantir a perpetuação do *status quo* e do processo de acumulação capitalista. Saffioti (2001, p. 11) enfatiza que:

Dada a desvalorização social do espaço doméstico, os poderosos têm interesse em instaurar a crença de que este papel sempre foi desempenhado por mulheres. Para a solidificação desta crença nada melhor do que retirar desta atribuição de papéis sua dimensão sociocultural. Ao se afirmar que sempre e em todos os lugares as mulheres se ocuparam do espaço doméstico, eliminam-se as diferenciações históricas e ressaltam-se os característicos “naturais” destas funções.

Cuida-se, em realidade, de uma verdadeira violência simbólica², já que impregna corpo e alma da categoria social dominada (as mulheres), fornecendo-lhe esquemas cognitivos conformes à hierarquia de gênero (esquemas patriarcais³ de pensamento), pois,

² Segundo Bourdieu (1989, pp.7-16), a violência simbólica é aquela mediante a qual o dominante impõe seus referenciais ao dominado, por meio da utilização do poder simbólico, isto é, a visão de mundo, os instrumentos de conhecimento e de expressão e as classificações dos dominados são produzidos pelos dominantes. Para Bourdieu (1989, pp. 14-15), “o poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos ‘sistemas simbólicos’ em forma de uma ‘illocutionary force’ mas que se define numa relação determinada - e por meio desta - entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a *crença*”. Assim, outras formas de poder e de violência permanecem escamoteadas e são mantidas as relações de dominação, entre as quais a dominação masculina. A violência simbólica cria condições para que outras formas de violência (física, por exemplo) possam ser exercidas.

³ Segundo Saffioti (2004, pp. 53-62), o conceito de patriarcado reporta-se à dominação-exploração das mulheres pelos homens, relação hierárquica esta que invade todos os espaços da vida social. É o conceito que evidencia

muitas vezes, os instrumentos de conhecimento de que ela dispõe para se perceber e para avaliar a categoria dominante (e a relação que com ela mantém) são comuns a ambas as posições, mostrando a dominação como “natural”. “Como o poder masculino atravessa todas as relações sociais, transforma-se em algo objetivo, traduzindo-se em estruturas hierarquizadas, em objetos, em senso comum” (SAFFIOTI, 2002, p. 201). Nesse contexto:

A ideologia desempenha — através da inversão que promove nos fenômenos sociais [...] — papel fundamental no permanente processo de constituição do sujeito-objeto. Não se pode esquecer que esta realidade é móvel, pois a alienação presume a desalienação; a coisificação supõe a humanização. Graças à natureza porosa da ideologia e à emergência e ao desenvolvimento de contra-ideologias, as possibilidades de desalienação-humanização estão sempre presentes (SAFFIOTI, 1997, p. 61).

Portanto, ao se cuidar de relações de gênero, é necessário ter em mente essa “naturalização” de um processo que é sociocultural (processo este que é histórico, construído, e não dado), a qual objetiva garantir os interesses dos grupos dominantes (no caso das relações de gênero, os dos homens, mormente daqueles brancos, ricos, adultos e heterossexuais) na sua luta pela hegemonia, através do mascaramento das contradições presentes nas relações sociais, de modo a incutir nas camadas dominadas a visão de mundo dominante, antes mesmo que estas se percebam como pensantes e que possam elaborar uma consciência própria, assegurando o disciplinamento e controle dessas últimas por aqueles primeiros e a sustentação da dominação-exploração (SILVA, 1992). De acordo com Saffioti (2002), o conceito de “dominação-exploração” reporta-se ao processo de sujeição político-econômica de uma categoria social. Para a autora, cuida-se de “um único processo, com duas dimensões complementares” (SAFFIOTI, 2002, p. 200). Conforme Almeida (2007, p. 234):

A divisão sexual do trabalho caracteriza-se pela localização prioritária dos homens na esfera produtiva e, inversamente, das mulheres na esfera reprodutiva, traduzindo-se, simultaneamente, na inserção dos primeiros em atividades mais valorizadas socialmente, tais como políticas, econômicas, tecnológicas e científicas. Em outros termos, esta modalidade de divisão do trabalho apóia-se nos princípios da separação (trabalho feminino e trabalho masculino) e da hierarquização (maior valorização do trabalho masculino). A divisão sexual do trabalho é reproduzida graças à ideologia naturalizadora que a transmuta em papéis sociais sexuais, reduzindo o debate ao campo epistemológico da teoria dos papéis. Trata-se, de fato, da produção de mecanismos que buscam obstar a tomada de consciências sobre uma enorme massa

especificamente a sujeição da mulher. A categoria de gênero, por outro lado, compreende também relações igualitárias. De acordo com a mesma (2004, p.56), “[...] ainda que muitas(os) teóricas(os) adeptas(os) do uso exclusivo do conceito de gênero denunciem a naturalização do domínio dos homens sobre as mulheres, muitas vezes, inconscientemente, invisibilizam este processo por meio, por exemplo, da apresentação de dados. À medida que as(os) teóricos(as) feministas forem se desvincilhando das categorias patriarcais, não apenas adquirirão poder para nomear de patriarcado o regime atual de relações homem-mulher, como também abandonarão a aceção de poder paterno do direito patriarcal e o entenderão como direito sexual. Isto equivale a dizer que o agente social maridos se constitui antes que a figura do pai”.

de trabalho gratuito e invisível realizado pelas mulheres, para si e, sobretudo, para os outros, em nome seja de uma ordem natural, seja da ordem do registro afetivo.

O afirmado acima não significa dizer que a sociedade brasileira esteja dividida apenas entre homens dominadores de um lado e mulheres subordinadas de outro, existindo também homens que dominam outros homens, mulheres que dominam outras mulheres e mulheres que dominam homens, uma vez que patriarcado, racismo e capitalismo se fundem, potencializando a capacidade que teriam isoladamente. A simbiose patriarcado-racismo-capitalismo é uma realidade multifacetada, realizando-se nos planos econômico, social, cultural e político-ideológico. Ao referenciar crenças, sentimentos, discursos, práticas sociais, ela sustenta e reproduz os mecanismos de dominação-exploração perpetuadores do *status quo*. Todavia, a supremacia masculina é um fenômeno transversal que atravessa todas as classes sociais e todas as raças/etnias, ainda que assuma feições particulares tendo em vista a condição de classe e/ou de raça/etnia a que pertence a mulher, sendo que, na sociedade brasileira, a última posição é ocupada por mulheres negras e pobres. De acordo com Saffioti (2001, p. 16):

O poder do macho, embora apresentando várias nuances, está presente nas classes dominantes e nas subalternas, nos contingentes populacionais brancos e não-brancos. Uma mulher que, em decorrência de sua riqueza, domina muitos homens e mulheres, sujeita-se ao jugo de um homem, seja seu pai ou seu companheiro. Assim, via de regra, a mulher é subordinada ao homem. Homens subjugados no reino do trabalho por uma ou mais mulheres detêm poder junto a outras mulheres na relação amorosa.

A manutenção dessa “ordem natural das coisas” interessa àqueles que desembolsam salários inferiores aos masculinos para o pagamento de suas empregadas (mormente, as negras), que as submetem a condições subumanas de trabalho, que vilipendiam os direitos sociais e trabalhistas das mesmas. “A classe patronal tem o maior interesse na existência de categorias sociais discriminadas: mulheres, negros, homossexuais. Quanto mais discriminada uma categoria social, tanto mais facilmente ela se sujeitará a trabalhar em más condições e por baixos salários” (SAFFIOTI, 2001, p. 23). As classes trabalhadoras suportam os prejuízos derivados dos antagonismos decorrentes da simbiose capitalismo-patriarcado-racismo, na medida em que, em suas análises acerca da divisão social e técnica do trabalho e na elaboração de estratégias de luta de classes, desconsideram os estereótipos sexuais e os preconceitos de raça, inviabilizando alianças em defesa de seus interesses político-econômicos. A simbiose patriarcado-racismo-capitalismo beneficia, portanto, as classes dominantes, consolidando o poder do macho branco, adulto e rico. Por essa razão, são

nutridos, cotidianamente, através dos mais diversos meios, variados preconceitos com o fito de domesticação da mão de obra (SAFFIOTI, 2001).

Nesse contexto, no qual se declara formalmente a igualdade entre os representantes de um e outro sexo e, ao mesmo tempo, inferiorizam-se socialmente as mulheres, a violência de gênero constitui-se num instrumento de controle social destas, acionado sempre que falham mecanismos mais sutis de dominação-exploração. “O gênero é constitutivo das relações sociais, a violência é constitutiva da ordem falocrática. Por conseguinte, o gênero informado pela desigualdade social, pela hierarquização e até pela lógica da complementaridade traz embutida a violência” (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p.29). As normas sociais reguladoras da convivência de homens e mulheres, de brancos e negros e de ricos e pobres contêm violência, o que importa dizer que a mera obediência às mesmas conduz à violência de gênero, de raça/etnia e de classe. A instauração e a preservação da hegemonia de classe, de gênero e de raça/etnia têm na violência sua *conditio sine qua non* (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). Os grupos dominantes lançam mão de diferentes estratégias, mais ou menos sutis, para a garantia e a ampliação de seus interesses e sua supremacia frente aos setores dominados, as quais, quando não conseguem levar a efeito os objetivos daqueles grupos, são substituídas por outros mecanismos nos quais a dominação, o constrangimento e a violência são mais explícitos (e brutais). Assim, o aguçamento das relações sociais conduz a um recrudescimento dos mecanismos de controle social, aí incluída a violência de gênero.

2.2 Violência doméstica e familiar contra a mulher: expressão da violência de gênero

Na literatura especializada, nos instrumentos normativos e na enunciação de políticas e práticas sociais, empregam-se distintas expressões com o fito de fazer referência ao fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher, razão pela qual, para fins de interlocução, é necessário estabelecer um universo comum de discurso.

A violência doméstica e familiar contra a mulher (expressão adotada pela Lei Federal n.º 11.340, de 07.08.2006) é uma espécie de violência de gênero, manifestando nuances específicas. De acordo com o já exposto, o termo “gênero” remete ao processo de produção de lugares, competitivos e/ou complementares, plenos de significação, a serem ocupados, em uma dada sociedade, por homens e mulheres integrantes das diferentes frações de classe e raça/etnia, que os disputam estrategicamente (ALMEIDA, 1998). Essa categoria

acentua o aspecto relacional das definições normativas de feminilidade e de masculinidade, pois “a construção social da supremacia masculina exige a construção social da subordinação feminina”(SAFFIOTI, 2001, p.29). Saffioti e Almeida (1995, p.32) expõem:

O gênero constitui uma verdadeira gramática sexual, normatizando condutas masculinas e femininas. Concretamente, na vida cotidiana, são os homens, nesta ordem social androcêntrica, os que fixam os limites da atuação das mulheres e determinam as regras do jogo pela sua disputa. Até mesmo as relações mulher-mulher são normatizadas pela falocracia. E a violência faz parte integrante da normatização, pois constitui importante componente do controle social. Nestes termos, a violência masculina contra a mulher inscreve-se nas vísceras da sociedade com supremacia masculina. Disto resulta uma maior facilidade de sua naturalização, outro processo violento, porque manietta a vítima e dissemina a legitimação social da violência. Embora os excessos sejam negativamente sancionados, a impunidade dos homens grassa solta, em função da natureza visceral da dominação destes sobre as mulheres.

Privilegia-se a análise da relação homem-mulher por se reconhecer que, embora a violência de gênero possa incidir sobre ambos, os estudos e as estatísticas existentes demonstram que grande parte desta violência é cometida contra as mulheres por homens, com conseqüências físicas e psicológicas muito graves para aquelas. Nessa perspectiva, a violência de gênero designa um padrão específico de violência voltado à preservação da organização social de gênero, fundada na hierarquia e na desigualdade de lugares sociais sexuados, que subalternizam o gênero feminino, ampliando-se e reatualizando-se sempre que o poder masculino é ameaçado. É ela bifronte, na medida em que se produz no interior de densas relações de poder, objetivando o controle da categoria que o detém em sua menor parcela, e na proporção em que revela a impotência de quem a perpetra para exercer a exploração-dominação, em razão do não-consentimento do alvo desta forma de violência (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). Saffioti (2002, p. 198) esclarece que:

No exercício da função patriarcal, os homens detêm o poder de determinar a conduta das categorias sociais nomeadas, recebendo autorização ou, pelo menos, tolerância da sociedade para punir o que se lhes apresenta como desvio. Ainda que não haja nenhuma tentativa, por parte das vítimas potenciais, de trilhar caminhos diversos do prescrito pelas normas sociais, a execução do projeto de dominação-exploração da categoria social *homens* exige que sua capacidade de mando seja auxiliada pela violência. Com efeito, a ideologia de gênero é insuficiente para garantir a obediência das vítimas potenciais aos ditames do patriarca, tendo este necessidade de fazer uso da violência.

A violência de gênero é, a um só tempo, expressão do poder e da impotência dos homens. Se, na ordem de gênero, o homem desfruta de privilégios (poder) frente à mulher, pode ocorrer de, no eixo das classes sociais e/ou no da raça/etnia, o mesmo encontrar-se em desvantagem, sentindo-se impotente. Esse sentimento de impotência pode ultrapassar os limites das relações de classe e/ou de raça/etnia, penetrando no domínio do gênero. Aí, “a

violência masculina pode ser pensada como fruto da necessidade do homem de fazer parecer maior o pequeno poder de que goza neste tipo de relação” (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 43). Nessa direção, Saffioti (1999, p.87) assevera que:

O poder apresenta duas faces: a da potência e a da impotência. As mulheres são socializadas para conviver com a impotência; os homens – sempre vinculados à força – são preparados para o exercício do poder. Convivem mal com a impotência. Acredita-se ser no momento da vivência da impotência que os homens praticam atos violentos, estabelecendo relações deste tipo.

Essa violência é ubíqua; desconhece fronteiras (de classes sociais, de cultura, de raça/etnia, de grau de desenvolvimento econômico, etc.), apresentando verdadeiro caráter endêmico, podendo ser praticada em qualquer etapa da vida das mulheres, por parte de estranhos ou de parentes e/ou conhecidos, e em qualquer lugar, tanto no espaço público como no privado (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). Quando a mulher não aceita como naturais o lugar e o papel a ela impostos pela sociedade, os homens recorrem à violência para fazer valer seus privilégios. Manifesta-se, assim, em todas as sociedades falocêntricas, só se sustentando em um quadro de desigualdades de gênero, marcado pela disputa do poder, razão pela qual:

(...) não é dirigida a seres, em princípio, submissos, mas revela que o uso da força é necessário para manter a dominação, porquanto a ideologia patriarcal – tensionada por conquistas históricas, sobretudo feministas – não se revela suficientemente disciplinadora. Não se pode, no entanto, prescindir dessa ideologia, posto que as práticas autoritárias, coercitivas e punitivas, para que se mantenham, necessitam de uma base legitimadora, que faça supor o consentimento ativo do outro – dependendo do lugar político em que o analista se encontra no quadro das relações de gênero, pode optar por falar em “cumplicidade” (ALMEIDA, 2007, p. 28).

A violência de gênero possui, portanto, caráter relacional, na medida em que as mulheres, “embora possam se sentir paralisadas pelo medo e/ou tratadas como objetos inanimados, não deixam de, pelo menos, esboçar reações de defesa” (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 35), formulando e executando, conscientemente ou não, estratégias para conviver com a (e/ou sobreviver à) violência. Trata-se de relações de violência, não existindo passividade absoluta nem a anulação da vontade do outro. Está-se diante de relações de poder, entendido de forma dinâmica e relacional, exercido tanto pelo homem como pela mulher, ainda que de maneira desigual. A mulher é “sujeito (inter)ativo na modelagem de práticas familiares tensionadas, nas quais materializam uma dimensão expressiva do seu ser – ao mobilizarem símbolos que mediam sua inserção no espaço familiar” (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 157). Acontece que, em se tratando de violência de gênero, são tênues os limites entre quebra de integridade (física, sexual, emocional e/ou moral) e obrigação de suportar o “destino de gênero” traçado para as mulheres, qual seja, o de sujeição aos homens

(SAFFIOTI, 2004). No que respeita à suposta “passividade” das mulheres em situação de violência, Almeida (2007, p. 30) explica:

A violência de gênero (sobretudo a restrita à dimensão simbólica), uma vez instalada no seio de relações familiares, tende a se reproduzir de forma ampliada, sob o olhar complacente da sociedade, do poder político e dos técnicos envolvidos nesse campo, prescindindo de justificativas para seu exercício cotidiano contra suas vítimas preferenciais. Se a violência visa a abrir caminho para maior efetividade da dominação, o que significa dizer – reitera-se – que não se dirige a seres passivos mas àqueles capazes de oporem resistência, a sua reprodução contínua tende a acentuar a heteronomia, a fragilizar sobremaneira a auto-estima dos seus protagonistas, a provocar sintomas psicossomáticos e a levar à crescente passividade das suas vítimas. A passividade é, antes, consequência e não causa da violência de gênero institucionalizada.

As expressões “violência doméstica”, “violência contra a mulher” e “violência familiar” costumam ser utilizadas como sinônimos de “violência de gênero”, embora tais categorias tenham significados diversos, com implicações teóricas e práticas. Assim sendo, “violência contra a mulher” enfatiza o alvo contra o qual a violência é dirigida. O termo não apresenta um sujeito (mas tão-somente um objeto), sublinhando o lugar da vítima (perspectiva vitimista esta que pode conduzir a concepções de passividade e de imobilismo) e sugerindo unilateralidade do ato (e, conseqüentemente, descartando a existência de um contexto relacional). Por outro lado, evidencia a mulher como vítima preferencial dessa modalidade de violência (ALMEIDA, 2007).

“Violência familiar” é aquela que “envolve membros de uma mesma família extensa ou nuclear, levando-se em conta a consangüinidade e a afinidade” (SAFFIOTI, 1999, p. 83), podendo ocorrer no interior ou fora do domicílio. A expressão realça que “a família é uma instituição violenta” (ALMEIDA, 1998, p.19). Destaca a estrutura sexuada da família, na qual se verifica a subordinação, jurídica e politicamente instituída, das mulheres e das crianças (ALMEIDA, 2007). Entretanto, o “sujeito e o objeto da ação não são determinados na estrutura de poder familiar e o vetor da ação é diluído” (ALMEIDA, 2007, p. 24).

Por sua vez, a noção de “violência doméstica” é “especializada, que designa o que é próprio à esfera privada – dimensão da vida social que vem sendo historicamente contraposta ao público, ao político” (ALMEIDA, 2007, p.23), enfatizando, por conseguinte, uma esfera da vida, independentemente do sujeito, do objeto ou do vetor da ação. Apresenta a vantagem de denunciar o quanto o “lar” é perigoso para as mulheres, enfatizando que o processo de ocultamento da violência perpetrada no espaço dito “privado” mantém estreita relação com a naturalização e com a cronificação dessa forma de violência, na medida em que permite a escalada da impunidade (ALMEIDA, 2007). Essa violência pode atingir pessoas

que, não pertencendo à família, vivam, parcial ou integralmente, no domicílio do agressor, tais como as(os) empregadas(os) domésticas(os). Saffioti e Almeida (1995, pp. 33-34) denunciam:

Se os homens cometem e sofrem violências no espaço público, reinam soberanos no espaço privado, como detentores do monopólio do uso legítimo da força física. Com efeito, o domicílio constitui um lugar extremamente violento para mulheres e crianças de ambos os sexos, especialmente meninas. Desta sorte, as quatro paredes de uma casa guardam os segredos de sevícias, humilhações e atos libidinosos/estupros graças à posição subalterna da mulher e da criança face ao homem e da ampla legitimação social desta supremacia masculina. É com esta estrutura que a família tem garantido o *status quo*, pleno de privilégios para os homens, sobretudo ricos e brancos. Daí o pânico até mesmo em se pensar em transformá-la. Ademais, ela treina seus membros na competição, valor basilar da sociedade de classes. Constrói-se, em virtude da sacralidade da família, um verdadeiro muro de silêncio em torno dos eventos ocorridos no seio deste grupo. Em nome da defesa de uma privacidade que existe apenas para os homens e não para as mulheres, a sociedade em geral – exceção feita a alguns grupos – não atua no sentido de alterar as violentas formas de sociabilidade desenvolvidas pela família. Teoricamente, podem-se desenrolar diferentes sociabilidades: desde a mais democrática até a mais fascista. O que se observa empiricamente são práticas extremamente autoritárias, tanto na direção adulto-criança quanto no sentido homem-mulher. Pode-se afirmar, sem muita margem de erro, que a família constitui uma das instituições sociais mais autoritárias e castradoras, não apenas em virtude de sua organização interna e do papel que desempenha na sociedade como um todo, mas também porque perdura ao longo de toda a vida do socius.

Na Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), o legislador pátrio, buscando driblar as armadilhas e os limites conceituais, optou pela expressão “violência doméstica e familiar contra a mulher”, compreendendo-a como uma espécie de violência de gênero e definindo-a como:

Art. 5.º – [...] qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação (BRASIL, 2006, p.1).

A lei reconheceu, ainda, como formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

Art. 7.º – [...] I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada,

mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (BRASIL, 2006, p.1).

Para a compreensão daquilo que o legislador considera violência doméstica e familiar contra a mulher, os artigos 5.º, 6.º e 7.º devem ser interpretados em conjunto. O conceito trabalhado na legislação tem finalidade pedagógica, objetivando facilitar a compreensão desse fenômeno. Não é hermético, uma vez que a lei disciplina abstratamente inúmeras situações fáticas e que o intérprete está vinculado aos fins sociais a que ela se destina, a saber: a prevenção e coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher e a proteção da mulher em situação de violência. Nesse sentido, é nítida a preocupação do legislador de incorporar ao ordenamento jurídico nacional uma perspectiva de gênero, tomando em consideração as contribuições dos estudos feministas, bem como de nomear a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma violação de direitos humanos. Nos próximos itens, analisar-se-á o processo de desvelamento da violência doméstica e familiar contra a mulher pelo feminismo e de enunciação de políticas públicas de enfrentamento do problema.

2.3 Políticas públicas e violência doméstica e familiar contra a mulher

Embora admitindo que não exista um único, nem melhor, conceito sobre o que seja uma Política Pública, reconhece-se a necessidade de se estabelecer um universo comum de discurso. Desse modo, compreende-se que as Políticas Públicas são formas de regulação ou de intervenção na sociedade, mediante a ação ou omissão do Estado, que articulam diferentes sujeitos, portadores de expectativas e interesses diversos, em torno de recursos produzidos socialmente, com vistas a responder a situações consideradas problemáticas, visando à promoção do bem-estar dos diversos segmentos societários e à equidade social. Trata-se, pois, de um processo que contém contradições, visto que reflete o jogo de interesses existente na

sociedade, tendo como seus condicionantes os processos econômicos, políticos e sociais (SILVA, 2001). Assim:

Parte-se, portanto, do entendimento de que uma política pública, desde sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear. Esses interesses são mediados pelo Estado, especificamente pelo sistema político[...] (SILVA, 2001, p. 40).

O processo de políticas públicas engloba “um conjunto de momentos, não lineares, articulados e interdependentes” (SILVA, 2001, p. 38), representados pela: a) constituição do problema ou da agenda governamental; b) formulação de alternativas de política; c) adoção da política; d) implementação ou execução de programas sociais; e e) avaliação da política (SILVA, 2001; TAGLIALEGNA, CARVALHO, 2006).

Durante todo o processo de políticas públicas, observa-se que diferentes sujeitos – com racionalidades diversas – interagem, o que conduz, muitas vezes, a “desencontros, embates e conflitos na medida em que se tem diferentes interesses, diferentes competências e papéis, produzindo diferenciação da perspectiva de tempo que orienta cada racionalidade, sendo difícil o estabelecimento de limites e de consenso” (SILVA, 2001, p. 43).

Entretanto, para que o processo de políticas públicas possa avançar, é necessário que exista, minimamente, um esforço em torno da construção de consenso acerca de aspectos centrais da política em questão e em torno da compreensão e compatibilização dos papéis desses sujeitos. São sujeitos envolvidos nesse processo: os grupos de pressão, os movimentos sociais e outras organizações da sociedade; os partidos políticos; os administradores e burocratas; os técnicos, planejadores e avaliadores; o Judiciário; a mídia, dentre outros. Em decorrência dos escopos do presente trabalho, examinar-se-á a relação entre o Estado e os movimentos feministas na formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero.

2.3.1 Os movimentos sociais enquanto sujeitos do processo das políticas públicas

Os movimentos sociais são “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas”, podendo valer-se, em suas lutas, de estratégias diversas “que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.), até as pressões indiretas” (GOHN, 2007, p.13). São condutas coletivas persistentes que visam à promoção de mudanças ou à preservação de estruturas ou de orientações relativamente centrais de uma sociedade, e cujos atores participam de uma ideologia mais ou menos comum (ARNAUD, 1999, p. 508). Portanto, os movimentos sociais representam uma coletividade que age com certa continuidade em vista de promover uma mudança ou de resistir a ela dentro da sociedade.

Como ações coletivas, eles conseguem canalizar e potencializar as energias sociais antes dispersas, fortalecendo, desse modo, a luta em torno da efetivação de determinados direitos. Dentro dessa perspectiva, “realizam diagnósticos sobre a realidade social e constroem propostas” (GOHN, 2007, p. 14), articulando ações coletivas pautadas na resistência à exclusão e, ao criarem identidades a grupos antes dispersos e desorganizados, projetam também em seus participantes sentimentos de pertencimento social. Para Bem (2006, p. 1138):

Os movimentos sociais são os indicadores mais expressivos para a análise do funcionamento das sociedades. Traduzem o permanente movimento das forças sociais, permitindo identificar as tensões entre os diferentes grupos de interesses e expondo as veias abertas dos complexos mecanismos de desenvolvimento das sociedades. Em cada momento histórico, são os movimentos sociais que revelam, como um sismógrafo, as áreas de carência estrutural, os focos de insatisfação, os desejos coletivos, permitindo a realização de uma verdadeira topografia das relações sociais. Tanto sua forma como seu conteúdo são condicionados pela específica constelação histórica, razão pela qual não se pode compreendê-los sem remissão direta às determinações históricas macroestruturais. Os movimentos sociais deixam entrever mais do que puras carências percebidas e demandas interpostas; eles permitem, de fato, o conhecimento do modelo de sociedade dentro da qual se articulam, cujas feridas se tornam, por intermédio deles, materialmente visíveis.

Os movimentos sociais têm, por conseguinte, um importante papel a desempenhar no processo das políticas públicas, visto que, quando um grupo da sociedade se organiza em torno de uma demanda específica, existe uma maior probabilidade de sensibilizar outros

segmentos sociais sobre a importância da mesma, transformando-a, assim, numa prioridade e inserindo-a na agenda governamental. Carvalho (2000, p. 13) exprime que:

As prioridades em políticas públicas emergem na sociedade e só adentram a agenda do Estado quando se constituem em demanda vocalizada. Isto é, quando grupos da sociedade civil organizam-se em torno desta demanda; focalizam-na e agem sensibilizando e mobilizando outros segmentos societários em torno da mesma. Nesta condição adensam forças e pressões transformando-a em prioridade e introduzindo-a no campo da disputa política. Ela se torna prioridade efetiva quando ingressa na agenda estatal; torna-se interesse do Estado e, não mais apenas, dos grupos organizados da sociedade.

Assim, no processo das políticas públicas, os movimentos sociais influenciam, sobretudo, a constituição do problema ou da agenda governamental e a formulação de alternativas de política. Exercem influência sobre aquele primeiro momento, que é materializado “por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo” (SILVA, 2001, p. 38), porque a força da pressão social dá visibilidade e transforma uma demanda específica em questão social merecedora de atenção por parte do poder público. Desse modo:

Na dinâmica da pressão, diálogo direto e negociação que os movimentos estabelecem com as distintas agências públicas com que se defrontam, verifica-se que o enquadramento institucional torna-se a tônica dominante, onde o Estado é cada vez mais forçado a assumir compromissos com soluções concretas para reivindicações da população (COSTA, 1989, p. 20).

Uma vez que realizam diagnósticos sobre a realidade social e, a partir deles, formulam propostas, os movimentos sociais influenciam também no momento da formulação de alternativas de política, que se constitui no:

[...] momento de predecisão abrangendo e constituindo-se de diagnóstico sobre a situação problema; alternativas para seu enfrentamento, indicando o conteúdo geral do programa (o quê, qual programa, abrangência, escopo, quem beneficia, onde, quando); os recursos (quais, quanto, e fonte); o aparato institucional (órgãos responsáveis, legislação de apoio); responsabilidades (burocracia, equipe técnica, parcerias) (SILVA, 2001, p. 39).

É válido ressaltar a feição dialógica assumida pela lógica da ação coletiva, onde os dois pólos, movimento social e Estado, se transformam no processo: de um lado, os movimentos são reconhecidos como interlocutores válidos e, de outro, o Estado incorpora paulatinamente as demandas da população, inscrevendo-as no campo dos direitos, retirando-as, assim, do campo das meras reclamações, reivindicações. Logo, os movimentos sociais podem contribuir para reinventar e reorientar o Estado e suas políticas, ampliando, consolidando e aprofundando as conquistas democráticas.

No que concerne à participação feminina nos movimentos sociais, não obstante a invisibilidade em torno da atuação das mulheres, Gohn (2007, p. 45) enfatiza que as mesmas “têm constituído a maioria das ações coletivas públicas”, tomando parte em movimentos feministas, nos movimentos populares de luta por melhores condições de vida e trabalho e nas redes e fóruns transversais que ultrapassam as fronteiras nacionais. A trajetória da luta das mulheres é, assim, marcada por lutas gerais e específicas, através das quais os movimentos de mulheres e feministas pressionam, fiscalizam e buscam influenciar o Estado e suas políticas na tentativa de garantir a equidade de gênero. Costa (2006, p. 76) afirma que:

O movimento feminista brasileiro, enquanto “novo” movimento social, extrapolou os limites do seu *status* e do próprio conceito. Foi mais além da demanda e da pressão política na defesa de seus interesses específicos. Entrou no Estado, interagiu com ele e ao mesmo tempo conseguiu permanecer como movimento autônomo. Através dos espaços aí conquistados (conselhos, secretarias, coordenadorias, ministérios etc.) elaborou e executou políticas. No espaço do movimento, reivindica, propõe, pressiona, monitora a atuação do Estado, não só com vistas a garantir o atendimento de suas demandas, mas acompanhar a forma como estão sendo atendidas.

Através de pressões, negociações e alianças, os movimentos feministas e de mulheres têm conseguido a formulação e a implementação de políticas públicas para as mulheres. No tópico seguinte, analisa-se a atuação do movimento feminista brasileiro, o qual “rompeu fronteiras, criando, em especial, novos espaços de interlocução e atuação, possibilitando o florescer de novas práticas, novas iniciativas e identidades feministas” (COSTA, 2006, p. 76).

2.3.1.1 O movimento feminista: as mulheres como atrizes do processo de políticas públicas

Uma vez que a ideologia patriarcal dominante, que é veiculada inclusive através do aparato estatal e da ciência, não se reproduz de forma simples e mecânica, propiciando o cotidiano das relações sociais a emergência das contradições, conflitos e tensões que elas comportam, aos movimentos feministas, apoiados em “uma postura científico-política acidamente crítica” (SAFFIOTI, 2000, p. 72), couberam as tarefas de desmistificar a visão da família como *locus* do sagrado, revelando que esta pode ser, na verdade, uma instituição violenta, e de denunciar que as esferas pública e privada não se encontram cindidas, dentro de uma perspectiva de luta pelo reconhecimento estatal e societal da opressão de gênero e pelo efetivo respeito aos direitos humanos das mulheres.

Denunciando o sistema de exploração-dominância das mulheres pelos homens, os movimentos feministas promoveram um aprofundamento do nível de consciência e obtiveram significativos avanços democráticos, muito embora o gozo dos mesmos reste, ainda, em grande medida, circunscrito às mulheres da burguesia e pequena burguesia (BENOIT, 2000, pp. 76-88), tendo conseguido dar visibilidade ao problema da violência de gênero:

Ao afirmar que “o pessoal é político”, o feminismo traz para o espaço da discussão política as questões até então vistas e tratadas como específicas do privado, quebrando a dicotomia público-privado, base de todo o pensamento liberal sobre as especificidades da política e do poder político. Para o pensamento liberal, o conceito de público diz respeito ao Estado e às suas instituições, à economia e a tudo mais identificado com o político. Já o privado se relaciona com a vida doméstica, familiar e sexual, identificado com o pessoal, alheio à política.

Ao utilizar essa bandeira de luta, o movimento feminista chama a atenção das mulheres sobre o caráter político da sua opressão, vivenciada de forma isolada e individualizada no mundo do privado, identificada como meramente pessoal (COSTA, 2006, p. 53).

Ressalte-se, inicialmente, que o movimento feminista é extremamente variado, razão pela qual muitos(as) estudiosos(as) a ele se referem no plural – movimentos feministas. De acordo com as diferentes abordagens do tema mulher e de seus respectivos rebatimentos, podem ser identificados cinco movimentos: o conservantista, o liberal, o marxista-dogmático, o feminista radical e o feminista socialista (SILVA, 1992). O conservantista se “ocupa das tensões existentes nas relações entre as categorias de gênero, desvinculando-as do contexto histórico, econômico, social, político e cultural” (SILVA, 1992, p. 20), concebendo a assimetria entre homens e mulheres como natural. O liberal, ao partir de um sistema de idéias prevaletentes nas democracias liberal-burguesas, reivindica a igualdade de direitos legais entre homens e mulheres, circunscrevendo a questão da igualdade entre homens e mulheres ao plano formal (SILVA, 1992). O marxista-dogmático enxerga a questão feminina como um tema subordinado às relações sociais de produção, isto é, “o conceito de relações de gênero não goza do mesmo estatuto teórico que o conceito de relações entre as classes sociais” (SILVA, 1992, p. 21). O feminista radical não apenas privilegia a questão específica da mulher, como pretende alcançar total autonomia em relação ao homem. O feminista socialista, por sua vez, lida, simultaneamente, com as contradições básicas que permeiam as relações sociais, a saber, as relações de gênero, de classe e de raça/etnia, entendendo-as como categorias históricas que gozam do mesmo estatuto teórico (SILVA, 1992).

O movimento feminista contemporâneo⁴, como sinônimo da luta coletiva contra todas as causas da opressão feminina, surgiu nos Estados Unidos no final dos anos 60 e na Europa no início da década de 70, não tardando, porém, em se difundir pelo mundo inteiro nas décadas seguintes. No plano internacional, nos anos de 1930 e 1940, formalmente, as reivindicações das mulheres haviam sido atendidas: podiam votar e ser votadas, ingressar em instituições escolares, participar do mercado de trabalho. Nesse momento, observou-se um refluxo na organização das mulheres. Foi um período marcado pela ascensão do nazi-fascismo e pela preparação e eclosão de uma nova guerra mundial. A afirmação da igualdade entre os sexos convergiu com as necessidades econômicas daquele momento histórico, no qual a participação da mulher no mercado de trabalho era necessária em razão do emprego da mão-de-obra masculina nas frentes de batalha (ALVES, 2003, p.50). Porém, com o final da guerra e o retorno da força de trabalho masculina, a ideologia que valoriza a diferenciação dos papéis por sexo, atribuindo à condição feminina o espaço doméstico, é reativada, no sentido de retirar a mulher do mercado de trabalho para ceder lugar aos homens. De tal sorte:

As mensagens veiculadas pelos meios de comunicação enfatizam a imagem da “rainha do lar”, exarcebando-se a mistificação do papel da dona-de-casa, esposa e mãe. Novamente o trabalho externo da mulher é desvalorizado, tido como suplementar ao do homem (ALVES, 2003, p. 50).

Nos passos das lições de Simone de Beauvoir, que, durante esse período de transição, constituiu-se uma voz isolada na denúncia da alienação da mulher, treinada para ser mero apêndice do homem, para exercer o papel de “segundo sexo”, é, somente nos anos 1960, nos Estados Unidos, que surge um movimento que questiona o “papel tradicional da mulher”, dando os primeiros passos para a construção de uma teoria feminista, sobressaindo-se a militância de Betty Friedman (ALVES, 2003). Alambert (1986, p. 82) escreve:

Nos Estados Unidos em 1966, Betty Friedan fundou o NOW (National Organization of Women) depois de ter despertado três anos antes, com seu livro *Feminine Mystique* (A Mística da Mulher) os sentimentos feministas das norte-americanas, ao descrever o cotidiano amargo das mulheres que residem nos subúrbios. [...] Cerca de 10 mil mulheres ingressaram nas fileiras do NOW, em 1971. Eram sobretudo mulheres casadas e com filhos. E o movimento se definiu como grupo de pressão política para alcançar objetivos claros: reciclagem das mães de família pelo acesso à formação e pelo direito ao emprego, igualdade dos salários masculinos e femininos, igualdade nos direitos de família, abolição da publicidade sexista etc. [...] Na verdade, o que as mulheres americanas repeliam era a idéia de serem limitadas ao papel de esposa, mãe, educadora etc. juntamente com o papel de vamp ou de

⁴ De acordo com Gohn (2007), o feminismo ocidental tem sido dividido em três grandes ondas: a primeira é relacionada ao reconhecimento legal da igualdade de direitos (de voto, ao trabalho, etc.); na segunda, a preocupação volta-se à problemática das diferenças e a noção de igualdade amplia-se para os costumes, passando-se a discutir temas como sexualidade, violência, mercado de trabalho, etc.; na atualidade, o debate e a produção teórica feminista apresentam múltiplos recortes, tendo lugar central o tema da discriminação.

prostituta, apresentados pelos mass media e pela cultural, a partir do término da Segunda Guerra Mundial.

Debruçando-se sobre a análise histórica das relações entre os sexos, a teoria feminista afirmará que “o sistema patriarcal é um sistema universal de dominação prevalente em todas as culturas, e que penetra as religiões, leis, costumes de todas as civilizações” (ALVES, 2003, p. 53). Proposta estava, então, a análise política das relações de sexo: o patriarcalismo, uma das estruturas sobre as quais se assentam as sociedades contemporâneas, caracterizando-se pela autoridade, imposta institucionalmente, do homem sobre a mulher e os filhos no âmbito familiar, autoridade essa somente possível de ser exercida pelo fato de que esse mesmo patriarcalismo permeia a organização da sociedade, passa a ser questionado (CASTELLS, 2006, p.170). Castells (2006, p. 170) afirma:

A família patriarcal, base fundamental do patriarcalismo, vem sendo contestada neste fim de milênio pelos processos, inseparáveis, de transformação do trabalho feminino e da conscientização da mulher. As forças propulsoras desses processos são o crescimento de uma economia informacional global, mudanças tecnológicas no processo de reprodução da espécie e o impulso poderoso promovido pelas lutas da mulher e por um movimento feminista multifacetado, três tendências observadas a partir do final da década de 60. A incorporação maciça da mulher na força de trabalho remunerado aumentou o seu poder de barganha vis-à-vis o homem, abalando a legitimidade da dominação deste em sua condição de provedor da família. Além disso, colocou um peso insuportável sobre os ombros das mulheres com suas quádruplas jornadas diárias (trabalho remunerado, organização do lar, criação dos filhos e a jornada noturna em benefício do marido). Primeiro, os anticoncepcionais, depois, a fertilização *in vitro* e a manipulação genética que se aprimora a cada dia são fatores que permitem à mulher e à sociedade controle cada vez maior sobre a ocasião e a frequência das gestações. Quanto às suas reivindicações, as mulheres não esperaram o fim do milênio para se manifestarem. (...) Tenho, porém, de admitir que foi apenas nos últimos 25 anos que observamos uma insurreição maciça e global das mulheres contra sua opressão, embora com diferente intensidade dependendo da cultura e do país (CASTELLS, 2006, p. 170).

Sob forte influência desse movimento norte-americano e do europeu, os organismos internacionais voltaram-se para o problema da discriminação da mulher, tendo o período compreendido entre 1976 e 1985 sido declarado pelas Nações Unidas como a Década da Mulher. Inaugurou-se, então, uma nova política de desenvolvimento, que propunha o atendimento às necessidades específicas do segmento feminino da população e que exigia a proteção dos direitos humanos da mulher pela comunidade internacional. A Organização das Nações Unidas oficializou, em 1975, o Dia Internacional da Mulher. Já nessa época, o Conselho das Nações Unidas sobre o *Status* da Mulher propôs a criação de órgãos nacionais de políticas públicas para as mulheres, sobretudo na área da segurança pública e de enfrentamento da violência de gênero. No entanto, a própria Comissão de Direitos Humanos

da ONU, apenas na Reunião de Viena de 1993, incluiu um capítulo de denúncia e propôs medidas para coibir a violência de gênero (BLAY, 2003, p.87).

2.3.1.2 O movimento feminista e o enfrentamento da violência de gênero no Brasil

O Brasil não se quedou indiferente a esse processo verificado no âmbito internacional. A partir dos anos 1970, no contexto das lutas pela redemocratização do país, os movimentos de mulheres e feministas “empreenderam junto ao Estado um amplo processo de interlocução, visando lutar pelo atendimento de suas demandas, por meio da formulação e implementação de políticas públicas” (ROCHA, 2007, p. 9). Os grupos feministas e de mulheres brasileiros têm se destacado, desde então, no processo de democratização, ao contribuir para a politização de diversas temáticas relativas às mulheres e para a ampliação dos direitos das mesmas (SANTOS, 2008). Na opinião de Pitanguy (2002, p. 4):

Cabe ressaltar que, excluídas até 1932, do direito ao sufrágio, historicamente, uma das características da participação política da mulher no Brasil tem sido a sua inexpressiva presença nos partidos políticos e em cargos eleitorais e sua forte participação em movimentos e associações diversos. A participação da mulher no legislativo federal tem sido extremamente limitada. Em 1933, foi eleita a primeira deputada federal e, nos 58 anos seguintes, somente 82 mulheres se elegeram para o Congresso Federal, em comparação com 5,062 homens, sendo que 52 destas se elegeram no final dos anos 80 quando o debate sobre o acesso da mulher ao poder político já havia ganhado espaço na sociedade.

Impulsionou o ressurgimento desses movimentos a efervescência cultural de 1968: os novos comportamentos afetivos e sexuais, o acesso ao recurso das terapias psicológicas e da psicanálise, a derrota da luta armada esquerdista e o sentido da elaboração política e pessoal desta derrota para as mulheres, as novas experiências cotidianas que entraram em conflito com o padrão tradicional e as hierarquias de gênero, e as marcas de gênero na experiência da tortura (COSTA, 2006).

Em 1975 (decretado pelas Nações Unidas como Ano Internacional das Mulheres), o Brasil participou da 1.^a Conferência Mundial da Mulher, realizada no México, embora, naquele momento, tenha considerado desnecessária a adoção de políticas públicas específicas voltadas às mulheres, por entender que as desigualdades de gênero no país decorriam da condição de subdesenvolvimento econômico e que, portanto, seriam superadas com o progresso nacional (PINTO, 2003). Aproveitando o ensejo do Ano Internacional das

Mulheres, nesse mesmo ano, no Rio de Janeiro, realizou-se um seminário intitulado “O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”, o qual foi patrocinado pelo Centro de Informação da ONU (PINTO, 2003; PITANGUY, 2002). Foram, ainda, fundados o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (no Rio de Janeiro), o qual tinha por objetivo declarado combater a alienação da mulher em todas as camadas sociais, e, após a realização do Encontro para o Diagnóstico da Mulher Paulistas, o Centro de Desenvolvimento da Mulher Paulista (em São Paulo). Em 1979, foi realizado o I Encontro Nacional de Mulheres no Rio e em São Paulo. Desse modo, no período de 1975 a 1979, “as mulheres organizadas em grupos, coletivos, associações, buscaram interlocução com sindicatos e universidades, organizaram manifestações, congressos e debates, alcançando um relativo espaço na imprensa e dando visibilidade a suas reivindicações” (PITANGUY, 2002, p. 5). Nesse sentido:

Os primeiros passos das feministas foram, portanto, no sentido de estabelecer uma presença pública no país, alcançar legitimidade para sua pauta de reivindicações, ampliar sua base de militância introduzindo-se em outros espaços organizacionais como sindicatos, associações e universidades, refutando, ao mesmo tempo, críticas de alguns setores que viam neste movimento uma ameaça à unidade da oposição organizada então em uma frente única. Alguns setores desta oposição manifestavam certo temor as demandas feministas que traziam outras questões para o debate político, então centrado na restauração da democracia e na crítica ao Estado violador de direitos humanos (PITANGUY, 2002, p. 5).

Durante os anos 1970, a questão da autonomia, em termos organizativos e ideológicos (perante o Estado, os partidos políticos e outras organizações), foi um eixo conflitante e definidor do feminismo, embora a defesa da autonomia não tenha implicado uma prática defensiva ou isolacionista a impedir a articulação com outros movimentos sociais com que compartilhassem identidades (COSTA, 2006). Apesar disso, desde o início, o movimento feminista e de mulheres, no Brasil, deu mostras de sua capacidade de influenciar o governo. Esta capacidade de interlocução com o “outro” é uma marca do movimento de mulheres no Brasil, diferenciando-o de movimentos semelhantes de outros países, voltados fundamentalmente para o âmbito das relações interpessoais. Por isso, esse movimento de mulheres é reconhecido internacionalmente por sua experiência em *advocacy* e por sua capacidade de tecer estratégias consensuais entre as diversas organizações e redes que o compõem, fortalecendo sua posição na oposição ou na negociação frente ao Estado (PITANGUY, 2002). Nessa direção, Saffioti (1999, p.5) explica que, via de regra, as mulheres lidam bem com micropoderes, não detendo perícia no terreno dos macropoderes, em razão de, historicamente, terem sido deles alijadas e, ainda, por desconhecerem a história das próprias lutas, acreditando-se incapazes de se mover no seio da macropolítica. Adverte,

porém, que, quando elas se apercebem da profunda interrelação entre micro e macropolítica, podem penetrar nesta última com grande sucesso.

Entretanto, até meados dos anos 1980, em razão do governo autoritário, não existiam canais de incorporação das demandas das mulheres, o que somente se deu a partir do processo de democratização, quando “parcela significativa do movimento de mulheres se propôs não só a buscar, desde seu espaço na sociedade civil, uma interlocução com o governo, mas também a penetrar nos aparelhos de Estado” (PITANGUY, 2002, p. 7). “O avanço do movimento fez do eleitorado feminino um alvo do interesse partidário e de seus candidatos, que começaram a incorporar as demandas das mulheres aos seus programas e plataformas eleitorais, a criar Departamentos Femininos dentro das suas estruturas partidárias. Até o principal partido da direita, o PDS, criou seu Comitê Feminino” (COSTA, 2006, p. 61). Contudo, esse passo em direção ao Estado ocorreu em meio a intensas discussões, no movimento de mulheres, quanto a uma eventual cooptação do movimento pelo Poder Público, a qual esvaziaria o poder de interlocução e a agenda das mulheres. Pinto (2003, p.68) diz:

Este é o cenário no qual se desenvolvem os acontecimentos da década de 1980. Se para muitos analistas da economia brasileira a década foi perdida, para a política esse definitivamente não foi o caso. O movimento feminista, particularmente, tomou novos rumos. A volta à normalidade política foi a grande questão daquele momento político, pois levou as militantes feministas até então identificadas com o MDB a se dividirem entre o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PT (Partido dos Trabalhadores). A questão política parecia dominar o feminismo em 1982, quando das primeiras eleições gerais no país (exceto para presidente da República). Com o processo de redemocratização mais avançado surgia uma nova divisão entre as feministas: de um lado ficaram as que lutavam pela institucionalização do movimento e por uma aproximação da esfera estatal e, de outro, as autonomistas, que viam nessa aproximação um sinal de cooptação. (...) A relação do feminismo com o campo político a partir de 1979 deve ser examinada de três perspectivas complementares: a conquista de espaços no plano institucional, por meio de Conselhos da Condição da Mulher e Delegacias da Mulher; a presença de mulheres nos cargos eletivos; e as formas alternativas de participação política.

Não obstante a polêmica, logo o movimento feminista reconheceu a capacidade do Estado moderno de influenciar a sociedade como um todo, quer de forma coercitiva (com medidas punitivas), quer através das leis, de políticas sociais e econômicas, de ações de bem-estar, de mecanismos reguladores da cultura e comunicação públicas. Destarte, o Estado poderia representar um aliado fundamental na transformação da condição feminina, uma vez que a política feminista comportava limites, no sentido da mudança de mentalidades sem acesso a mecanismos mais amplos de comunicação e tendo de enfrentar a resistência constante de um aparelho patriarcal como o Estado, sendo, por esse motivo, importante pressionar, fiscalizar e buscar influenciar esse aparelho, para a definição de metas sociais

adequadas aos interesses femininos e o desenvolvimento de políticas sociais que garantissem a equidade de gênero. Assim, a luta contra a dominação e opressão feminina é também uma luta pela mudança do Estado, já que este é um ponto de apoio e de reprodução das desigualdades de gênero, raça/etnia e classe (COSTA, 2006). Mariano (2008, p. 345) esclarece:

Os “ajustes institucionais”, portanto, é um fator necessário para o processo de efetivação das propostas forjadas pelos movimentos sociais, no interior da sociedade civil, quando estas são direcionadas para a ação estatal, como forma de atingir concretamente amplos setores sociais. A centralidade em termos de poder político e de disponibilidade de recursos, torna o Estado um ator essencial para o desenvolvimento de ações que se pretendem socialmente universais, como é o caso das demandas por espaços democráticos e por políticas públicas com a perspectiva de gênero, visando ao empoderamento das mulheres.

É certo que os movimentos feministas e de mulheres, no Brasil, não se desenvolveram separados da conjuntura política, na qual predominava, consoante já exposto, a luta de classes, a luta pela democratização. Esses movimentos, ao lado da discussão de questões específicas da condição feminina, participavam da luta contra a ditadura, contra as desigualdades sociais, o que, de algum modo, levou as reivindicações femininas, muitas vezes, a serem vistas como questões menores, se não reduzidas, mas sobredeterminadas pela questão de classe. Cumpre, aliás, esclarecer que os grupos feministas possuíam uma agenda distinta das outras formas de participação feminina em movimentos pela paz, pela anistia, em clubes de mães, em associações de bairro, etc., na medida em que questionavam os alicerces culturais nos quais se assentava a desvalorização do feminino, expressa em leis, em práticas, em linguagens simbólicas, entre outros (PINTO, 2003; PITANGUY, 2002). A propósito da distinção entre os movimentos feministas e de mulheres, Pinto (2003, p. 43) expõe:

Se não se pode tratar os movimentos de mulheres como algo totalmente dissociado do movimento feminista, deve-se reter de qualquer forma sua especificidade: foram movimentos organizados não para pôr em xeque a condição de opressão da mulher, como no caso do feminismo, mas para, a partir da própria condição de dona-de-casa, esposa e mãe, intervir no mundo público. São exemplos dessas organizações os movimentos contra a carestia, os clubes de mães, o movimento pela anistia, entre muitos outros.

Conquanto houvesse diferenças de interesses e necessidades entre os grupos feministas e os grupos de mulheres que participavam dos movimentos populares, uma questão comum os unia, qual seja, a violência doméstica contra as mulheres, pois esta atravessava as fronteiras de classe, raça/etnia, ideologia, de gerações, etc. Para Pitanguy (2002, pp. 6-7).

É, no entanto, importante salientar que o campo de ação política e a agenda do movimento de mulheres comportam temáticas cuja legitimidade social é bastante

diversa. Desde uma perspectiva ampla, o campo de ação política do feminismo é o das relações de gênero que tem raízes estruturais e institucionais. Este campo, que se constrói também no nível imaginário e simbólico, se desdobra em esferas específicas tais como: violência doméstica, direitos sexuais, direitos reprodutivos, mercado de trabalho, educação, participação política, e que não gozam da mesma legitimidade social nem da mesma capacidade de informar políticas públicas. Assim é que a luta contra a violência doméstica, presente nas plataformas do movimento de mulheres desde seus primórdios, sempre alcançou maior aceitação na sociedade brasileira do que aquela travada pelo respeito aos direitos reprodutivos.

“Embora a politização da violência contra mulheres não se restringisse à questão da violência doméstica e conjugal, esta passou a ser a forma paradigmática de violência politizada pelos grupos feministas desde o início dos anos 1980” (SANTOS, 2008, p. 5). Diversos outros fatores contribuíram para a aglutinação do movimento feminista em torno da violência doméstica e familiar contra a mulher. Em primeiro lugar, dados levantados, graças aos esforços envidados pelos grupos feministas (uma vez que o Estado, até então, recusava-se a conhecer a extensão do fenômeno da opressão feminina, contribuindo para o seu ocultamento), davam conta de que os homens cometiam e sofriam violências, por variadas razões, no espaço público, ao passo que as mulheres sofriam violências no espaço privado, perpetradas, geralmente, por parentes ou pessoas conhecidas, que se aproveitam da confiança desfrutada junto às vítimas.

Além disso, a violência doméstica e familiar contra a mulher, especialmente a conjugal, apresenta algumas especificidades, as quais, caso se queira preveni-la e combatê-la, precisam ser consideradas. Primeiramente, seu autor tem acesso diuturno ao alvo da violência, a qual ocorre em relações hierarquizadas de gênero, que são fundadas e justificadas social e juridicamente e que revelam assimetrias, na medida em que o feminino é invisibilizado ou inferiorizado, tornando-se o alvo majoritário da mesma. Depois, a relação existente entre os sujeitos é de conjugalidade e/ou afetividade, característica essa que, historicamente, tem sido utilizada para qualificar essa violência como privada, justificando a ausência ou insuficiência de proteção à vítima (ALMEIDA, 1998; CAMPOS, 2009; SAFFIOTI, 1999). Destarte, essa violência mescla-se com outras paixões de caráter positivo, que a alimentam, tais como jogos de sedução, afeto, desejo, esperança, etc. A esse propósito, Oliveira (2002, p. 44) declara:

(...) A violência doméstica tem a característica de deixar a nu a relação de poder entre duas pessoas que optaram, escolheram por conviver e por traçar vínculos afetivos. Essa é a maior dor que uma mulher carrega ao ter que denunciar, na Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher, aquele que ela escolheu para ser o pai de suas crianças. E dessa dor, dessa cicatriz, só quem é mulher e foi agredida fisicamente pode ter a dimensão, porque essa violência implica uma relação de poder hierárquica entre o homem e a mulher.

Também o exercício da violência doméstica e familiar contra a mulher se dá em ambiente altamente favorável à manipulação emocional da pessoa violentada e dos seus próximos. A violência física representa tão-somente a parte ostensiva do fenômeno. Antes, microviolências, comportamentos abusivos e intimidações preparam o terreno para aquela. Nessa direção, há, inclusive, aqueles que identificam momentos (ciclos) da violência doméstica contra a mulher, notando o aumento progressivo do perigo para aquela que a sofre: a) uma “fase de tensão”, de irritabilidade do homem, na qual a violência não se manifesta diretamente, mas transparece por mímicas (silêncios hostis), por atitudes (olhares agressivos, por exemplo), por pequenos incidentes (destruição de objetos) ou pelo timbre de voz (tom irritado), e a mulher, para acalmar a situação, encolhe-se, buscando satisfazer o agressor e sustentando a ilusão de que tudo está sob controle apesar dos arroubos esporádicos daquele; (b) uma fase de agressão, na qual acontecem gritos, insultos, ameaças e violência física; (c) uma fase de desculpas, de contrição, em que o homem busca anular ou minimizar o seu comportamento, geralmente, buscando uma explicação que lhe permita não se sentir culpado, seja culpabilizando a mulher, seja imputando a própria agressividade a motivos externos (estresse, ciúme, alcoolismo, etc.); e (d) uma fase de reconciliação (ou de lua-de-mel), em que o homem adota uma postura agradável, mostrando-se atencioso e afetuoso, e a mulher nutre a esperança de uma mudança comportamental do mesmo (HIRIGOYEN, 2006; ANGELIM, 2009). “Um padrão comum nesse estágio é o posicionamento do agressor como uma pessoa que merece cuidados que podem ser dispensados por sua companheira vítima de violência” (ANGELIM, 2009, p. 126). Na opinião de Almeida (1998, p. 35):

No contexto da violência doméstica, a tortura psicológica, conjugada à privação financeira, tem implicado a dependência de mulheres, o não-suprimento de necessidades materiais importantes, o medo de não conseguir fazer face às demandas de subsistência dos filhos, o receio de perder sua guarda, e de que os mesmos tenham sua integridade ameaçada. A simbiose deste clima de violência com manifestações intermitentes de afeto e de arrependimento favorece a criação de um clima favorável à tentativa de resolução do conflito no interior da relação violenta.

A violência doméstica e familiar praticada pelo homem contra a mulher reafirma quem tem a autoridade, o poder e o comando na relação familiar, confirmando a delimitação dos papéis de cada um e objetivando introduzir o controle e o medo (ou terror) na mulher, caso a mesma não siga as regras de conduta e as ordens impostas pelo agressor. Desse modo, à mulher é explicitado quem é o detentor da autoridade no espaço doméstico-familiar e que a mesma deve submeter-se às normas daquele, inclusive, prestando contas, caso ele deseje. “Na realidade, é impossível estabelecer uma distinção entre violência psicológica e violência física, pois quando um homem estapeia sua mulher a intenção não é de deixá-la com um olho

roxo, e sim de mostrar-lhe que é ele quem manda e que ela tem mais é que se comportar” (HIROGOYEN, 2006, p. 13). Outrossim, no imaginário social, a preservação da família sobrepõe-se, como valor, à integridade física dos seus membros, que, no limite, são vistos como responsáveis por seus problemas e pela busca de solução para os mesmos (ALMEIDA, 1998; CAMPOS, 2009; STREY, 2004). Saffioti (1999, pp.8-9) lembra que:

A ambigüidade da conduta feminina é muito grande e compreende-se o porquê disto. Em primeiro lugar, trata-se de uma relação afetiva, com múltiplas dependências recíprocas. Em segundo lugar, raras são as mulheres que constroem sua própria autonomia ou que pertencem a grupos dominantes. Seguramente, o gênero feminino não constitui uma categoria social dominante. Independência é diferente de autonomia. As pessoas, sobretudo vinculadas por laços afetivos, dependem umas das outras. Não há, pois, independência. [...] Em terceiro lugar, na maioria das vezes, o homem é o único provedor do grupo domiciliar. Uma vez preso, deixa de sê-lo, configurando-se um problema sem solução quando a mulher tem muitos filhos pequenos, ficando impedida de trabalhar fora. Dentre outras muitas razões, cabe mencionar, em quarto lugar, a pressão que fazem a família extensa, os amigos, a Igreja etc. no sentido da preservação da sagrada família. Importa menos o que se passa em seu seio do que sua preservação enquanto instituição. Há, pois, razões suficientes para justificar a ambigüidade da mulher, que num dia apresentava a queixa e no seguinte solicitava sua retirada. Isto para não mencionar as ameaças de novas agressões e até de morte, que as mulheres recebem de companheiros violentos.

Outra especificidade da violência doméstica e familiar contra a mulher é a habitualidade (ou rotinização). Não se trata de uma ocorrência isolada, costumando acontecer repetidamente, tornando-se parte intrínseca da vida das mulheres que a sofrem. Essa peculiaridade demonstra, por um lado, a existência de um padrão sistemático de violência e, por outro, a necessidade de respostas específicas voltadas à proteção efetiva da mulher em situação de violência (ALMEIDA, 1998; CAMPOS, 2009; SAFFIOTI, 1999). Devido à habitualidade, essa violência pode ultrapassar, permanente e perigosamente, os limites da capacidade imaginativa e da contingência, momento em que atos extremamente bárbaros passam a ser considerados normais e necessários dentro da conjugalidade, podendo culminar, inclusive, no femicídio⁵. Ademais, essa “normalidade” contribui para que essa espécie de violência seja negada, dissimulada ou, até mesmo, considerada inexistente ou invisível (BANDEIRA; THURLER, 2009; SAFFIOTI, ALMEIDA, 1995).

Além disso, essa violência possui motivações políticas, encontrando-se nela implicado o Estado, na medida em que este introduz parâmetros sexistas balizadores do não-reconhecimento legal daquela e, em conseqüência, de sua permissão e/ou não-prevenção. Logo, é fundamental considerar que as relações patriarcais, suas hierarquias e estruturas de

⁵ Almeida (1998) explica que o termo “femicídio” foi introduzido em 1976, no Tribunal Internacional de Crimes contra Mulheres, com o fito de evidenciar a não-acidentalidade da morte violenta de mulheres, evidenciando o caráter sexista dos crimes conjugais.

poder não apenas atravessam a sociedade civil, mas impregnam, inclusive, o Estado, contribuindo para a naturalização e para a conseqüente impunidade dos homens que agridem as mulheres. Sob a pretensa ótica de um tecnicismo (jurídico) “neutro”, que privilegia apenas uma igualdade formal, negam-se as relações de gênero como estruturantes da desigualdade entre homens e mulheres e, em conseqüência, adotam-se e/ou permitem-se ações largamente discricionárias e estereotipadas (ALMEIDA, 1998; CAMPOS, 2009; SAFFIOTI, 1999). Desse modo, segundo Almeida (1998, p. 4), essa violência:

É, simultaneamente, recusada pela sociedade, à medida em que o nível de tolerância social em relação a esta forma de violência vai se reduzindo, e legitimada pela mesma, à proporção que o conjunto de relações sociais, que determinam um lugar subordinado para a mulher, não sofre mudanças substantivas.

Nesse sentido, ora observa-se a insuficiência e/ou a carência de políticas públicas capazes de gerir o problema em sua complexidade; ora verifica-se o seu não-enquadramento legal, aí englobada a intervenção policial-judiciária, o que possibilita sua reprodução em larga escala. Por todas essas razões, e compreendendo que a mulher em situação de violência doméstica e familiar não consegue desvincular-se do agressor sem auxílio externo, a partir dos anos 1980, os movimentos feministas e de mulheres passaram a realizar ações de denúncia e de protesto com o fito de publicizar o problema, de reivindicar políticas públicas de gênero e ações afirmativas, de propor mudanças nas legislações discriminatórias, etc. Saffioti (1999, p. 5) enfatiza que a ruptura com a violência doméstica, a qual ocorre numa relação afetiva, reclama uma intervenção externa, pois, do contrário, a mulher descreve uma trajetória oscilante, com movimentos de saída e de retorno àquela situação, sem que se possa falar em cumplicidade da mulher com o seu agressor, pois, para que ela consentisse com as agressões, seria necessário que a mesma desfrutasse de igual poder que o homem. A estudiosa afirma que, em situações de violência, a mulher, ao invés de consentir, cede.

Por isso, nos anos de 1980, sob o slogan “Quem ama não mata”, as feministas passaram a publicizar e protestar contra a resposta discriminatória policial-judiciária aos assassinatos de mulheres por (ex-)maridos, (ex-)companheiros e/ou (ex-)namorados, os quais, embora, não raro, fossem réus confessos, eram absolvidos com base na ilegal e ilegítima tese da legítima defesa da honra, a qual subvertia a investigação criminal, ao pôr em julgamento o comportamento da vítima (segundo sua adequação, ou não, aos padrões e normas patriarcais), em detrimento do delito praticado pelo réu, culpabilizando a mulher por sua própria morte (ALMEIDA, 1998).

Também, nesse período, como resultado do processo de inserção nos partidos políticos, surgiram importantes órgãos públicos de gênero em todo o país. Em São Paulo, por exemplo, após a eleição para o governo estadual de 1982, na qual foi eleito André Franco Montoro (PMDB), foi criado o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina brasileiro (Decreto n.º 20.892, de 04.04.83), o qual reunia representantes do Estado e da sociedade civil. A criação desse conselho era um compromisso expresso na plataforma eleitoral de Montoro, a qual, mediante a intermediação do Departamento Feminino do PMDB, encampou inúmeras reivindicações feministas. O órgão, criado sob restrição orçamentária, ao mesmo tempo em que conferiu visibilidade à condição e aos direitos da mulher brasileira, encontrou dificuldade na negociação com o Estado para a efetiva implementação das políticas consequentes (SANTOS, 2006).

Em 1985, foi criado, através da Lei n.º 7.353, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que, hoje, compõe a Secretaria de Políticas para as Mulheres, com a finalidade “de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país”. No período de 1985 a 1989, o Conselho teve uma atuação bem sucedida, atuando articulado ao movimento de mulheres nacional e internacional, bem como a outras esferas do Poder Executivo, promovendo campanhas contra a violência contra a mulher, incentivando a criação de novos conselhos estaduais e municipais de direitos da mulher, etc (ROCHA, 2005). Pitanguy (2002, p.8) acrescenta:

Foi também estabelecido um Fundo de Desenvolvimento da Mulher, que assegurava condições de operacionalidade a este órgão, alojado no Ministério da Justiça, mas respondendo diretamente ao Presidente da República. O CNDM era dotado de autonomia administrativa e financeira e composto por um Conselho Deliberativo, formado por 20 conselheiras e por uma assessoria técnica e uma secretaria executiva, contando, ambas com quadros técnicos e administrativos. Posteriormente, passou a contar também com um centro de documentação, estudos e informação. Da diretoria técnica se desprendiam várias comissões de trabalho, tais como a comissão de educação, de cultura, de creche, de trabalho e mulher rural, de legislação, de violência, de saúde reprodutiva, da mulher negra e de comunicação.

Durante os trabalhos constituintes, as militantes do movimento feminista deram mostra de sua capacidade de pressão, de vencer resistências e de fazer com que fossem incorporadas ao texto constitucional as principais reivindicações do movimento, mesmo sem contar com uma bancada feminista (PINTO, 2003, p. 76). Nesse período, destacou-se a atuação do CNDM, que conduziu a campanha nacional “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, com o fito de articular as demandas das mulheres, apresentadas aos

constituintes através da “Carta das Mulheres à Assembléia Constituinte”. O CNDM “teve um papel importante na promoção de políticas para as mulheres e no *lobby* feminista conhecido como ‘*lobby* do batom’, o qual conseguiu incluir 80% das reivindicações feministas na nova Constituição de 1988” (SANTOS, 2008, p. 7, grifo da autora). Segundo Costa (2006, p. 64):

Esse compromisso do CNDM com o movimento de mulheres foi também o motivo de sua condenação. Atendendo a interesses conservadores e desvinculados da democracia e da participação popular, o governo Sarney, ao finalizar seu mandato, resolveu destruir o único órgão federal que tinha respaldo e respeito popular, em especial em relação ao setor ao qual estava vinculado. Através de atos autoritários, o CNDM foi paulatinamente destruído.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a partir do ano de 1989, com o crescimento das influências conservadoras no Governo Sarney, sofreu um processo de desestabilização, através da ingerência do Ministério da Justiça em sua autonomia, com drásticos cortes orçamentários e a nomeação de conselheiras sem vinculação ao movimento feminista, culminando na renúncia coletiva do seu corpo técnico. O mesmo seria reestruturado apenas no Governo de Fernando Henrique Cardoso, sem que, no entanto, fossem consideradas as propostas feministas e oferecida estrutura adequada ao seu funcionamento. A partir de 1999, esse Conselho se reaproxima do movimento de mulheres, que passa a pressionar por sua reformulação. Com o surgimento da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) em 2002, o CNDM ganhou novo fôlego, obtendo melhores condições para o desempenho de suas funções (ROCHA, 2005).

A contribuição do CNDM foi vital para o reconhecimento constitucional da igualdade de mulheres e homens em direitos e obrigações, uma isonomia que se deseja mais do que meramente formal. A Constituição, incorporando inúmeros novos direitos individuais e sociais das mulheres em seu texto, reconheceu a igualdade de direitos de homens e mulheres, na vida pública e na vida privada. No que se refere à violência, a Constituição incluiu um importante parágrafo no artigo 226, reconhecendo o dever do Estado de assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (TELES, 2006).

Ainda nos anos 80, com relação ao enfrentamento da violência de gênero, surge o primeiro SOS Mulher no Rio de Janeiro, criado para apoiar a mulher em situação de violência, prestando-lhe assistência social, jurídica e psicológica, e também como um espaço de reflexão sobre a condição de vida dessa mulher. De acordo com Santos (2008, p. 6):

No começo da década de 1980, os grupos feministas chamados SOS Mulher foram criados por todo o país para fornecer assistência social, psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência doméstica. Estes grupos visavam conscientizar as

mulheres sobre a dominação masculina, bem como chamar a atenção da sociedade para um problema que, naquela época, era considerado privado e “normal”. As feministas viam a criminalização como uma medida entre outras para acabar com a violência contra mulheres (SANTOS, 2008, p. 6).

Em 1984, o governo de Montoro instalou o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE), que prestava atendimento e orientação psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência doméstica, contando, para tanto, com o trabalho voluntário de funcionárias públicas que se identificavam com o feminismo e que trabalhavam para outros órgãos estatais, o que revelava a falta de apoio institucional, que resultaria na desativação do mesmo em 1987.

Em 1985, em resposta aos protestos feministas contra o tratamento sexista dispensado pelas delegacias de polícia tradicionais, o governo de Montoro, mediante o Decreto n.º 23.769 (de 06.08.1985), instituiu a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher do país. As delegacias especializadas de atendimento à mulher, a partir de então, conforme veremos oportunamente, multiplicaram-se e converteram-se na principal ação estatal na área de violência contra a mulher. Sobre a criação dessas delegacias especializadas, Blay (2003, p. 91) registra:

Nos anos anteriores, as mulheres que recorriam às Delegacias em geral sentiam-se ameaçadas ou eram vítimas de incompreensão, machismo e até mesmo de violência sexual. Com a criação das Delegacias de Defesa da Mulher (DDM) o quadro começou a ser alterado.

Porém, logo os grupos feministas e de mulheres desiludiram-se com as delegacias especializadas de atendimento à mulher, pois, embora tivessem sido criadas para oferecerem maior respeito, solidariedade e um tratamento mais humanizado e digno às mulheres em situação de violência, de maneira que elas pudessem fazer suas denúncias sem constrangimentos, em decorrência da não institucionalização de capacitações regulares nas questões de gênero e de direitos humanos para os(as) policiais e da falta de recursos materiais, essas delegacias, não raro, reproduziam o tratamento estereotipado das delegacias comuns.

Ademais, as reivindicações feministas eram no sentido de que fossem instalados serviços intersetoriais, multidisciplinares e integrados, que amparassem efetivamente a mulher, proporcionando-lhe assistência social, psicológica, jurídica e médica durante todo o processo de ruptura com a situação de violência. Entretanto, o enfrentamento estatal dessa violência restringiu-se ao tratamento da questão como mais um “caso de polícia”. As delegacias especializadas de atendimento à mulher ainda constituem uma medida isolada, inexistindo uma rede de apoio às mulheres em situação de violência.

Todavia, ainda nos anos de 1990, o funcionamento e a eficácia das delegacias especializadas de atendimento à mulher (bem como dos demais órgãos de gênero com atuação na área de violência) foram postos em xeque com o advento da Lei n.º 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais. A referida lei foi criada para disciplinar o processo e julgamento dos “delitos de menor potencial ofensivo”, em conformidade com o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a necessidade de desafogar as varas criminais, desestigmatizando a justiça penal, mediante a utilização do método consensual de resolução dos conflitos (CAMPOS, 2004).

Desse modo, recepcionando o discurso minimalista, a Lei dos Juizados Especiais objetivava, de forma mais célere, sem entrar na lógica da culpabilização ou penalização, resolver os conflitos decorrentes de “delitos de menor potencial ofensivo” em termos aceitáveis para ambas as partes envolvidas, através de um conciliador ou mediador, o qual, primando pela coesão social, fomentaria a comunicação entre autor e vítima, a implicação de ambos no processo de negociação e, em consequência, uma mudança positiva de atitudes e a livre aceitação de responsabilidade por parte do réu (CAMPOS, 2004).

Para tanto, estabeleceu como “delitos de menor potencial ofensivo” aqueles cuja pena máxima não fosse superior a dois anos⁶. Desse modo, os delitos mais comuns nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a saber, lesão corporal, ameaça, invasão de domicílio, constrangimento ilegal, dano, vias de fato, etc., passaram a ser processados e julgados pelos Juizados Especiais Criminais. Ou seja, a mencionada lei entendia que as formas através das quais a violência doméstica se manifestava não eram graves, mas sim de menor ofensividade, ignorando que as mesmas constituíam violações aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania e obstáculos à democracia e à realização dos direitos da mulher, bem como conferindo tratamento isonômico a bens jurídicos discrepantes, quais sejam, vida e patrimônio (CAMPOS, 2004). Sobre o perigo em se considerar a violência contra a mulher como um delito de menor potencial ofensivo e a necessidade de um tratamento específico ao problema, Campos (2003, pp. 8-9) adverte:

[...] A lei ao entender a violência doméstica como de menor ofensividade não reconhece todas as implicações dessa violência: o grau de comprometimento emocional a que as mulheres estão submetidas por se tratar de um comportamento reiterado e cotidiano, o medo paralisante que as impede de romper a situação violenta, a violência sexual, o cárcere privado e muitas outras violações de direitos que geralmente acompanham a violência doméstica. Além disso, é um dos principais

⁶ A Lei n.º 9.099/95 previa como “delitos de menor potencial ofensivo” aqueles cuja pena máxima não fosse superior a um ano, entendimento modificado com o advento da Lei n.º 10.259/2001 (que criou os Juizados Especiais Federais).

mecanismos de manutenção da violência de gênero. A conceituação dogmática de lesão corporal ou ameaça ao não incorporar o comprometimento emocional e psicológico, os danos morais advindos de uma relação habitualmente violenta nega o uso da violência como mecanismo de poder e de controle sobre as mulheres. A noção de delito de menor potencial ofensivo ignora, também, a escalada da violência doméstica e seu grau de ofensividade. Inúmeros estudos têm demonstrado que a maioria dos homicídios cometidos contra as mulheres, os chamados *crimes passionais* ocorrem imediatamente após a separação. Nesses casos, as histórias se repetem: várias tentativas de separação, agressões e ameaças, que culminam em homicídio. A violência doméstica é um fenômeno que merece tratamento diferenciado, em que é preciso saber avaliar o risco de vida que uma mulher pode estar correndo. Isto é, a potencialidade dessa violência.

Pensada para tratar da violência de natureza eventual, e não da violência doméstica e familiar contra a mulher, a qual, conforme já visto, é habitual e cíclica, a Lei n.º 9.099/95 não tardou em revelar o seu “déficit teórico” consistente na não-recepção dos paradigmas de gênero, da criminologia feminista e dos direitos humanos das mulheres, paradigmas esses cuja contribuição é, simultaneamente, científica, na medida em que maximizaram a compreensão até então vigente dos sistemas penal, político e social, e política, à proporção que desvelaram que, sob o aparente tecnicismo e neutralidade com os quais se formulam e aplicam as normas e os conceitos jurídicos, subjaz uma visão predominantemente masculina (ANDRADE, 2003). A consequência da exclusão dos paradigmas referidos foi a banalização (ou trivialização) da violência doméstica e familiar contra a mulher, com a reprivatização do conflito e a redistribuição do poder na relação doméstica/familiar/afetiva/conjugal em favor do agressor, reforçando a postura masculina violenta e descaracterizando a “justiça” perante a mulher (CAMPOS, 2004).

Isso porque, na ânsia de assegurar a celeridade e o desafogamento das varas criminais, e desconsiderando as especificidades da violência doméstica, a Lei n.º 9.099/95, além de ter implicado no esvaziamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, vez que estas se viram limitadas a lavrar termos circunstanciados e encaminhá-los a juízo, condicionou à representação as lesões corporais leves e as lesões culposas, permitindo ao Estado omitir-se em sua obrigação de punir, mediante a transmissão à vítima da iniciativa de buscar a apenação de seu agressor, ignorando que aquela não se encontra em paridade de condições com este último. Ademais, mesmo quando o caso era levado a juízo, era comum, na audiência preliminar, ser imposta a composição de danos, desconhecendo-se que “a mulher vítima de violência doméstica, em geral, convive com o agressor e não quer uma indenização por danos, mas uma medida capaz de diminuir a violência e garantir sua segurança” (CAMPOS, 2003, p. 11). Sobre a Lei n.º 9.099/95, Saffioti (2002, p. 204) opina:

O espírito da conciliação preside esta nova legislação, buscando sempre a composição de interesses. Abolindo a figura do réu e da perda da primariedade, substitui as penas privativas da liberdade por penas alternativas. Estas têm-se traduzido pela obrigatoriedade da entrega de uma cesta básica ou o pagamento de cerca de meio salário mínimo. Obviamente, não se podem aceitar estes tipos concretos de pena alternativa, já que esta só faz sentido quando apresenta caráter pedagógico. Como os recursos financeiros são escassos, tem-se priorizado o trabalho com vítimas. Entretanto, trabalhando-se apenas uma das partes da relação violenta, não se redefine a relação, seja ela marital, filial ou a que envolve outras personagens. Há, pois, que investir na mudança não só das mulheres, mas também dos homens.

E, nos casos em que a composição de danos não era alcançada, o Ministério Público, sem a participação da ofendida, podia transacionar a aplicação de simples multa ou de pena restritiva de direitos, desaparecendo o crime, posto que, em decorrência da transação penal, o fato não mais ensejava reincidência, não constava da certidão de antecedentes e não tinha efeitos civis. “Em geral, as vítimas saem frustradas da audiência porque não lhes foi dada a oportunidade de opinar e, porque a pena imposta não é capaz de reproduzir o grau de gravidade do delito que chegou ao judiciário” (CAMPOS, 2003, p. 13). Entretanto, em regra, os Juizados Especiais Criminais atuavam no sentido de favorecer e de insistir que a vítima renunciasse à representação, abrindo mão da intervenção jurídico-penal (DIAS, 2007; CAMPOS, 2003).

Apesar do retrocesso representado pela Lei dos Juizados Especiais, nos anos de 1990, multiplicaram-se e profissionalizaram-se as organizações não-governamentais feministas, as quais se ocupavam dos direitos humanos das mulheres e do fortalecimento de redes nacionais, regionais e internacionais nessa área. Dessa forma, na década de 90 do século XX, o movimento feminista brasileiro intensificou sua atuação na esfera internacional (paralelamente à nacional), ciente de que “os avanços na linguagem internacional de direitos humanos respondem a re-configurações ocorridas nos cenários nacionais e [...] contribuem para sua afirmação e legitimidade tanto frente a governos nacionais quanto a organizações internacionais” (PITANGUY, 2002, p.14). Dessa maneira:

A partir de meados dos anos 1990, o Brasil ratificou as seguintes convenções, protocolos e planos internacionais relativos aos direitos das mulheres, além de outros instrumentos internacionais de direitos humanos: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 1995; a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, adotada pela ONU em 1995 e assinada pelo Brasil no mesmo ano; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotado pela ONU em 1999, assinado pelo governo brasileiro em 2001 e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. Em março de 1983, o Brasil assinou, com reservas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, conhecida como CEDAW, adotada pela ONU em 1979. Em 1984, a CEDAW foi ratificada pelo Congresso Nacional, mantendo as reservas do governo brasileiro. [...] Em 1992, o Brasil também ratificou a Convenção Americana dos Direitos Humanos, o que possibilitou

o encaminhamento, por parte de ONGs e vítimas, de maior número de denúncias de violação de direitos humanos no Brasil (SANTOS, 2008, pp. 22-23).

Na década de 90 do século passado, houve importantes alterações legislativas que deram seguimento ao texto constitucional em relação à igualdade de homens e mulheres. Em 1994, por exemplo, a Lei n.º 8.930, de 06.09.94, incluiu o estupro entre os crimes hediondos. A Lei n.º 9.029, de 13.04.95, passou a considerar crime a exigência de atestado de esterilização e de teste de gravidez para efeitos de admissão e/ou permanência no emprego. A Lei n.º 9.046 (de 18.06.95), por sua vez, estabeleceu que os estabelecimentos penais destinados às mulheres fossem dotados de berçários, onde as condenadas pudessem amamentar seus filhos. A Lei n.º 9.318, de 05.12.1996, acrescentou à alínea h, do artigo 61, do Código Penal, que trata das circunstâncias agravantes de um crime, a expressão “mulher grávida”. A Lei n.º 9.504 (de 30.09.97) estabeleceu normas para as eleições, dispondo que os partidos ou coligações deveriam reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. A Lei n.º 9.520, de 27.11.1997, revogou os dispositivos processuais penais que impediam a mulher casada de exercer o direito de efetuar queixa criminal sem o consentimento do marido. Com a Lei n.º 9.807 (de 13.07.99), estabeleceram-se medidas de proteção para vítimas e/ou testemunhas ameaçadas.

Nos anos 2000, novos avanços foram alcançados pelo movimento feminista em âmbito nacional. Assim, a Lei n.º 10.224 (de 15.05.2001) introduziu o crime de assédio sexual no Código Penal, criando o artigo 216-A. Também, em 2002, foi aprovado o Novo Código Civil brasileiro (Lei n.º 10.406, de 10.01.2002), o qual reforçou a igualdade de direitos entre homens e mulheres, consolidando os avanços obtidos com a Constituição de 1988 e com a Convenção da Mulher. O Código Civil de 1916 reproduzia estereótipos, preconceitos e discriminações contra as mulheres, ferindo o princípio da isonomia. O Novo Código Civil adequou a legislação civil às normas constitucionais. No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, através da Medida Provisória n.º 37, de 08.05.2002, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). Esta, porém, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da Medida Provisória n.º 103, de 01.01.2003, adquiriu estatuto ministerial, passando a ser chamada de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM). A articulação desse órgão com o movimento feminista possibilitou uma bem-sucedida pressão que culminou na aprovação de importantes medidas voltadas ao estabelecimento da igualdade substancial de gênero no Brasil (SANTOS, 2008). Rocha (2005, p. 121) discorre sobre as ações dessa Secretaria:

Dentre as iniciativas da nova Secretaria, merecem ressalva: a realização dos Encontros Nacionais de Delegadas das Delegacias da Mulher e dos Conselhos de Direitos da Mulher; a elaboração e divulgação da publicação “Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher – Plano Nacional: Diálogos sobre a violência doméstica e de gênero: construindo Políticas para as Mulheres”, no qual atualiza o Protocolo de Orientações e Estratégias para Implementação de Casas-abrigo; e, a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004.

Deve-se destacar dentre as mais recentes realizações da SPM: (a) a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2007); (b) o lançamento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008), que tem como Eixo IV o Enfrentamento de Todas as Formas de Violência Contra as Mulheres; (c) o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (2008), com quatro áreas de atuação, quais sejam, consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha; combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da Aids e outras DSTs; e promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; etc (ROCHA, 2005).

A Lei n.º 10.778, de 24.11.2003, estabeleceu a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher atendidos em serviços de saúde públicos ou privados. A Lei n.º 10.886 (de 17.06.2004) reconheceu o tipo penal “violência doméstica”, alterando a redação do artigo 129 do Código Penal (o qual trata da lesão corporal), mediante a inclusão dos parágrafos 9.º e 10.º. A Lei n.º 11.106, de 28.03.2005, alterou diversos artigos do Código Penal, em especial aqueles do Título VI (“Dos Crimes Contra os Costumes”), suprimindo a expressão “mulher honesta”, a qual era discriminatória contra as mulheres, vez que a honestidade era compreendida com o significado de compostura e pudor, e não de probidade (tal como ocorria com os homens). Ela também revogou os incisos VII e VIII, do artigo 107, do CP, os quais consideravam extinta a punibilidade nas hipóteses em que, respectivamente, o estupro casasse com a vítima ou esta casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito ou da ação penal. E, ainda, o adultério deixou de ser considerado crime com a revogação do artigo 240. Sobre as inovações trazidas pela mencionada lei, Barsted (2007, p. 128) comenta:

Essa lei introduziu outras alterações no Código Penal. Assim, o artigo 128 do Código, que trata do seqüestro 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, reiterando-se o qualificativo de “honesto” 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 (BARSTED, 2007, p. 128).

Em 07 de agosto de 2006, foi promulgada a Lei n.º 11.340, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, a qual será analisada adiante. A Lei n.º 12.015, de 07.08.2009, também representa outra importante conquista do movimento feminista, pois, antes, os crimes de atentado ao pudor, estupro, posse sexual mediante fraude e assédio figuravam, no Código Penal, sob a rubrica de “Crimes Contra os Costumes”, sendo concebidos como atos disfuncionais da sociedade ofensivos aos seus bons costumes, desconsiderando as violações de direitos e o sofrimento suportados pela vítima. Hoje, estão reunidos sob o título “Crimes Contra a Dignidade Sexual”. Também foi suprimida a expressão “atentado violento ao pudor”. A ideologia patriarcal da sociedade brasileira sempre relacionou a idéia de pudor com a de recato, de virgindade, o que implicava na visão de que a penetração vaginal era a expressão máxima da violência sexual, na medida em que importava o risco da perda da virgindade e de uma gravidez indesejada. Tal concepção sustentou, durante anos, a diferenciação entre estupro e atentado ao pudor, a qual, agora, não mais subsiste. Hoje, o crime de estupro é definido como “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso”.

Assim, observa-se que, no âmbito nacional, o Estado tem respondido às demandas feministas através de um processo de intensas negociações, marcado pela absorção mais ou menos restrita daquelas demandas, as quais ora são, total ou parcialmente, transformadas, visibilizadas e/ou silenciadas (SANTOS, 2008).

2.3.1.3 O feminismo no Maranhão, violência de gênero e políticas públicas

Nos anos de 1980, período em que se processava uma série de mudanças com a redemocratização, o clima era propício à organização de grupos de defesa dos valores democráticos e de luta pelos direitos fundamentais. Nesse contexto, no Maranhão, são organizados diversos grupos feministas, tendo sido pioneiro o Grupo de Mulheres da Ilha.

A formação do Grupo de Mulheres da Ilha “está intimamente relacionada à expansão dos estudos sobre as mulheres nos meios acadêmicos brasileiros” (ARAÚJO, 2007, p. 62). Organizou-se em julho de 1980 (FERREIRA, 2007a). Começou como um grupo de

reflexão (SOUSA, 2007), sendo que suas integrantes eram estudantes e/ou professoras universitárias que tiveram contato com as idéias feministas após um curso oferecido pelo Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Maranhão, intitulado “Mulher na Sociedade Brasileira”, o qual foi ministrado pela professora Mariza Corrêa, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (ARAÚJO, 2007; FERREIRA, 2007a).

O referido grupo empenhou-se em denunciar as estruturas sociais desiguais, chamando atenção para a desigualdade de gênero, arraigada na sociedade maranhense. Sobre o caráter inovador do Grupo de Mulheres da Ilha, Ferreira (2007a, p. 30) destaca:

A perspectiva feminista estabeleceu princípios, valores e linha política diferentes dos encontrados em outros grupos que também tinham a mulher como sujeito. As polêmicas levantadas pelo Grupo de Mulheres da Ilha geraram amplos debates, na medida que eram veiculados pelas imprensa e serviram de norte para a criação de outros grupos, com pensamentos e diretrizes, às vezes, divergentes, foram, porém, fundamentais para que a mulher passasse a ser vista como sujeito histórico.

Após a organização do Grupo de Mulheres da Ilha, surgem outros grupos, tais como o Espaço Mulher, o Viva Maria, o Comitê Oito de Março, o Grupo de Mulheres Negras “Mãe Andrezza”, a União de Mulheres, dentre outros. Esses grupos, num primeiro momento, reuniam-se informalmente nas residências das integrantes, divulgando suas atividades através de notas nos jornais maranhenses (tais como “O Imparcial”, “O Estado do Maranhão”, “Jornal Hoje”, etc.) (ARAÚJO, 2007). Porém, com a repercussão de suas ações, não tardou para que os mesmos organizassem eventos formais.

Destaque-se que, à época, a imprensa escrita maranhense franqueava a difusão dos ideais feministas, ora fazendo referência à atuação do feminismo em outros estados, ora publicando entrevistas de estudiosas nacionalmente reconhecidas, ora divulgando as ações e as críticas dos movimentos feministas maranhenses. Nesse sentido, Araújo (2007, p.63) diz:

Quase sempre esses artigos e notícias considerados tabus tinham maior visibilidade nos jornais, com direito a imagens, um título com letras em negrito e um espaço maior. Contudo, no que se refere à abordagem pelo movimento de temáticas menos polêmicas, os matutinos concediam espaços de pouca visualização, quase sempre anunciados nas últimas páginas, em letras miúdas e sem ilustração, o que não deixa de indicar que as idéias feministas existiam e circulavam na sociedade maranhense.

Dentre os primeiros eventos formais organizados pelos movimentos feministas maranhenses, sobressaiu-se o debate, organizado pelo Grupo de Mulheres da Ilha, denominado “A mulher e a violência”, o qual abordou a questão da violência contra a mulher e foi realizado, em 14 de novembro de 1980, no Colégio Marista. “Participaram cerca de 300 pessoas, 90% (noventa por cento) mulheres, que debateram a violência em três diferentes aspectos: violência geral, violência no trabalho e violência sexual” (FERREIRA, 2007a, p.

93), o que denotou que as mulheres ludovicenses não eram indiferentes à temática. Ademais, o citado debate foi precedido pela realização de um estudo junto às delegacias de polícia de São Luís, cujos dados subsidiaram o debate público sobre a violência contra a mulher e a elaboração de brochura distribuída no evento:

O panfleto distribuído pelo grupo neste primeiro evento denunciava que num período de três meses (agosto a outubro de 1980) 3 mulheres foram assassinadas, 30 sofreram tentativas de homicídio, 56 foram espancadas, 7 estupradas e 34 foram seduzidas (FERREIRA, 2007b, p. 29).

A partir de então, esses eventos tornaram-se mais freqüentes, através da organização de passeatas, manifestações, seminários, etc. As comemorações do dia oito de março, o Dia Internacional da Mulher, converteram-se, ainda, em momentos-chave para as organizações de mulheres, que se reuniam (e continuam a fazê-lo) para debater a condição feminina e reivindicar direitos. Nessa direção, Ferreira registra (2007a, p. 94):

Nos anos seguintes, o Grupo organizou, juntamente com as demais organizações femininas, além de debates em auditórios, passeatas pelas ruas de São Luís. As passeatas tinham sempre clima festivo e, em geral, geravam polêmicas, fosse pelos panfletos distribuídos, fosse pelas palavras de ordem difundidas ao longo do percurso. Nessa data, era comum a imprensa abrir espaços para o Grupo expor suas idéias.

Embora privilegiassem as questões relativas à condição feminina, os movimentos feministas maranhenses não foram indiferentes às condições socioeconômicas da população em geral, abordando, ao lado dos problemas específicos às mulheres (referentes ao corpo, à sexualidade, à saúde feminina, etc.), outros direitos elementares à sobrevivência humana, tais como o direito à moradia, à saúde, etc. Exemplo dessa atuação foi a promovida pelo Grupo de Mulheres da Ilha, a convite do padre Marcos Passerine, nos anos de 1981 e 1982, junto aos moradores e às moradoras do bairro do São Bernardo, os quais, à época, estavam mobilizados na luta pela moradia:

A primeira reunião do Grupo com as mulheres de São Bernardo realizou-se num domingo, dia 4 de julho de 1981, na pequena sede do Clube de Mães [...] passou-se a discutir sobre quais questões as participantes desejam conversar, trocar idéias, debater. Os temas sugeridos foram: participação política, dupla jornada de trabalho, saúde, sexualidade, maternidade, dentre outros (FERREIRA, 2007a, p.96).

Cada grupo enfocava um aspecto da realidade feminina. O Grupo de Mulheres Negras “Mãe Andrezza”, por exemplo, centrava a atenção na discussão sobre a questão da mulher negra. O Comitê Oito de Março, coordenado por Maria Aragão, era um grupo identificado com as idéias marxistas e a favor de uma luta mais ampla, dando ênfase à luta de classes e relegando ao segundo plano a luta pela emancipação feminina. O Espaço Mulher,

por sua vez, assemelhava-se mais a um grupo de estudos, um espaço teórico de discussão, embora participasse das ações promovidas pelos demais (ARAÚJO, 2007).

Dentre as várias conquistas dos movimentos feministas maranhenses, podemos citar: a criação e instalação de delegacias especializadas de atendimento às mulheres em dezenove municípios; a criação e instalação de casas-abrigo em São Luís e em Imperatriz; a criação do Conselho Municipal da Condição Feminina (Lei n.º 3.355, de 17.08.1994); a criação do Fórum Permanente de Defesa da Mulher (Lei Estadual n.º 7.502, de 05.01.2000); a criação do Conselho Estadual da Mulher (Lei n.º 7.604, de 11.06.2001); a Lei Estadual n.º 7.716 (de 26.12.2001), que dá prioridade de tramitação aos processos judiciais em que figure como parte mulher vítima de violência doméstica; as Leis Municipais n.º 4.393 (de 09.09.2004) e Estadual n.º 8.279 (de 26.07.2005), que dispõem sobre a notificação compulsória de violência contra a mulher atendida em serviços de emergência públicos e privados; a criação da Secretaria de Estado da Mulher (Lei n.º 8.559, de 28.12.2006); a criação da Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Lei Complementar n.º 104, de 26.12.2006); a criação do Hospital da Mulher (Lei n.º 4.787, de 28.05.2007) e do Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência “Casa da Mulher” (Convênio n.º 128/07).

Além disso, em 2005, São Luís aderiu ao I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o qual tinha por objetivos, dentre outros, a implantação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher e a garantia do atendimento integral, humanizado e de qualidade à mulher em situação de violência (BRASIL, 2004). Posteriormente, em 2007, o Maranhão renovou esse compromisso mediante a assinatura do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e convocou a II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, a qual foi precedida de conferências regionais e municipais e que culminou na elaboração do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (ROCHA, 2007).

Percebe-se, assim, que o movimento feminista maranhense permanece atuante, buscando um permanente diálogo com o Estado, de maneira a assegurar canais de interlocução eficazes que garantam a concretização dos direitos humanos das mulheres, bem como a atenção da sociedade para o problema da violência contra a mulher, instigando-a a discutir e repensar as relações de gênero. No próximo capítulo, abordar-se-á a luta do movimento de mulheres e feminista no âmbito internacional em prol do reconhecimento dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos e da violência contra a mulher enquanto uma violação a esses direitos. Examinar-se-ão, ainda, as Convenções Internacionais que inspiram a Lei Maria da Penha.

3 OS DIREITOS DAS MULHERES SÃO DIREITOS HUMANOS

O presente tópico aborda a luta dos movimentos feministas pelo reconhecimento dos direitos humanos das mulheres no plano internacional. Os avanços por ela alcançados se refletiram nas legislações nacionais de diversos países e contribuíram para a afirmação da legitimidade da mesma. No Brasil, por exemplo, a Lei Maria da Penha, de modo explícito, declara ter buscado inspiração na Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, as quais serão analisadas adiante.

3.1 Antecedentes históricos dos direitos humanos: a exclusão das mulheres

A história dos direitos humanos pode ser analisada a partir de diversos pontos de vista. Sob o ponto de vista filosófico, por exemplo, ter-se-ia que recuar à Antigüidade Clássica, até o estoicismo grego. Adotando-se o religioso, principiariamos com o Sermão da Montanha. Em se preferindo o político, retrocederíamos à *Magna Charta Libertatum*, que o rei inglês João Sem Terra foi obrigado a acatar em 1.215 (TRINDADE, 1998).

Pode, ainda, ser compreendida a partir de uma história social (perspectiva aqui adotada), a qual procura “compreender como, e por quais motivos reais ou velados, as diversas forças sociais interferiram, em cada momento, no sentido de impulsionar, retardar ou, de algum modo, modificar o desenvolvimento e a efetividade prática dos Direitos Humanos na sociedade” (TRINDADE, 1998, p.1).

Nesse sentido, a noção de direitos humanos é recente, nascida com a promulgação das declarações de direitos no final do século XVIII, tais como a Declaração Americana de Virgínia (de 1776) e a Declaração Francesa (de 1789). Surgiu com os movimentos revolucionários de questionamento do poder absoluto dos reis, que decidiam sozinhos e arbitrariamente sobre a vida e a morte dos súditos (TELES, 2006). Teles (2006, p.28) diz que:

Inicialmente, direitos humanos significam a afirmação da dignidade da pessoa humana diante do Estado. O poder público deve estar a serviço dos seres humanos. Não pode ofender os direitos inerentes das pessoas. Deve ser um instrumento para que os cidadãos possam viver em sociedade em condições de realizar direitos e respeitar os dos demais segmentos sociais.

Durante o século XVIII, ocorreram diversos movimentos revolucionários que impuseram a nova ordem social e possibilitaram a reunião de condições histórico-sociais concretas que induziram ao surgimento dos direitos humanos. Na França, com a Revolução Francesa, a burguesia, na condição de detentora do poderio econômico, rompeu com o absolutismo para se firmar como classe social em ascensão, arrebatando o poder político dos senhores feudais. Para tanto, anunciou a igualdade como um princípio geral a orientar a participação política e a representação legal (SCOTT, 2005). Para Trindade (1998, p. 6):

Decididamente, a sociedade feudal não combinava com as possibilidades que os burgueses viam diante de si. Os laços senhoriais e a ideologia que os legitimavam eram camisas de força para a expansão do mercado, crescimento do trabalho assalariado, florescimento da produção de mercadorias — enfim, para o maior enriquecimento desses empreendedores plebeus das cidades. Essa nova classe social tinha, pois, boas razões para ver com olhos de interesse as reivindicações dos camponeses, porque também sentia, a seu modo, as amarras do feudalismo — embora, por conveniência de seus negócios, adotasse sempre a cautelosa posição de manter-se à distância dessas agitações sociais (mais tarde, a mesma conveniência dos negócios a induziria a mudar de atitude).

Esse conjunto de contradições internas ao modo de produção feudal foi seu elemento dinâmico de transformação. Os camponeses continuaram se rebelando, o comércio seguiu se desenvolvendo, as cidades crescendo, conquistando autonomia e se diversificando socialmente, a burguesia se fortalecendo, a nobreza e o clero perdendo terreno (ao menos no plano econômico).

Todavia, uma vez conquistado o poder político, a burguesia francesa ignorou o lema de sua luta, “igualdade, liberdade e fraternidade”, desconsiderando a principal característica dos direitos humanos, que é a universalidade, restringindo-os aos homens brancos e proprietários. A cidadania foi negada aos pobres (pois a dependência econômica impediria o pensamento autônomo), aos escravos (pois eram propriedade de outros) e às mulheres (porque os deveres domésticos e os cuidados com as crianças obstaculizariam a participação política) (SCOTT, 2005). Trindade (1998, p. 20) enfatiza:

Há uma ausência memorável: a igualdade não figurou entre os direitos "naturais e imprescindíveis" proclamados no artigo 2º, muito menos foi elevada ao patamar de "sagrada e inviolável" como fizeram com a propriedade. Além disso, quando mencionada depois, o foi com um certo sentido: os homens são iguais — mas "em direitos" (art. 1º), perante a lei (art. 6º) e perante o fisco (art. 13). Assim, a igualdade de que cuida a Declaração é a igualdade civil (fim da distinção jurídica baseada no *status* de nascimento). Nenhum propósito de estendê-la ao terreno social, ou de condenar a desigualdade econômica real que aumentava a olhos vistos no país. O indivíduo era uma abstração. O homem era considerado sem levar em conta a sua inserção em grupos, na família ou na vida econômica. Surgia, assim, o cidadão como um ente desvinculado da realidade da vida. Estabelecia-se igualdade abstrata entre os homens, visto que deles se despojavam as circunstâncias que marcam suas diferenças no plano social e vital. Por isso, o Estado teria de abster-se. Apenas deveria vigiar, ser simples *gendarme*.

No documento revolucionário “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, a burguesia francesa formulou que a igualdade pretendida era a de direitos, e não a de recursos. Aquele era, portanto, um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios de nascimento, e não uma declaração em favor de uma sociedade democrática e igualitária.

Na mesma direção, o projeto constitucional burguês de 1795, redigido por Boissy d’Anglas, afirmava que a igualdade absoluta era uma quimera, sendo necessário para a sua existência que todos os homens fossem iguais no espírito, na virtude, na força física, na educação e na fortuna (TELES, 2006).

“Assim, tão importantes quanto as idéias que a Declaração contém, são as idéias que ela não contém” (TRINDADE, 1998, p. 21). A igualdade entre homens e mulheres, por exemplo, foi ignorada pela apontada Declaração (TELES, 2006), tendo início, já em 1789, a luta pelo reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos. Nesse sentido:

As mulheres não tiveram seus direitos reconhecidos. Olympe de Gouges, revolucionária francesa articulada com milhares de mulheres, decidiu por fazer a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã. Por isso, foi condenada à morte na guilhotina. A sentença que proferiu sua condenação dizia que ela “(...) se imiscuiu nos assuntos da República, esquecendo-se das virtudes de seu sexo (...)”. Nascida no interior da França, em 1748, aos dezesseis anos já se encontrava viúva e mãe de uma criança. Foi para Paris e participou ativamente da Revolução Francesa. Mobilizou mulheres, montou “clubes femininos”, que propugnaram a defesa da igualdade de direitos das mulheres com os homens, o acesso à educação e o direito ao divórcio. Apesar de sua participação intensa nas ações revolucionárias, foi ridicularizada, contestada e reprimida. Determinada e inconformada, manteve seus protestos contra o modelo de cidadania criado pelos homens. Negavam a cidadania das mulheres e as excluíam da humanidade racional, bem como as crianças e os loucos. Perseguida por sua rebeldia, foi julgada pelo tribunal revolucionário e guilhotinada em 7 de novembro de 1793 (TELES, 2006, p.19-20).

“Assim é que a construção dos direitos humanos carrega em seu âmago os germes de um processo de profundas e contraditórias mudanças sociais e políticas” (TELES, 2006, p. 20). No período da Restauração, sob a batuta da Santa Aliança, monarquias reacionárias retornaram ao poder, promovendo a caça sistemática aos militantes revolucionários, colocando a imprensa sob censura e se esforçando por expurgar do ambiente cultural europeu as perigosas idéias de liberdade e igualdade (TRINDADE, 1998).

“Nesse ambiente de conservadorismo, os Direitos Humanos, sofreram retrocesso generalizado, despontando contra eles uma agressiva crítica promovida pelos governos e pela Igreja Católica” (TRINDADE, 1998, p. 32). A idéia dos direitos humanos é retomada apenas por ocasião do holocausto ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial.

3.2 Sem os direitos das mulheres, os direitos não são humanos

Durante a Segunda Guerra Mundial, imperou a lógica de que as pessoas eram descartáveis, em razão de sua não pertinência à raça ariana, tendo o nazismo sido responsável pelo cometimento de atrocidades de toda sorte. Em decorrência disso, no Pós-Guerra, emergiu a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. Prevaleceu a crença de que parte dessas violações poderia ter sido evitada, se existisse um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos. Quanto à necessidade de um sistema de proteção dos direitos humanos, Teles (2006, pp. 32-33) explana:

Os direitos humanos são inerentes à pessoa, independentemente de seu reconhecimento pelo Estado, cultura, nacionalidade, sexo, orientação sexual, cor, raça/etnia, classe social, faixa etária. Conforme seus princípios, toda pessoa, pelo simples fato de ser um ser humano, é titular de direitos. Daí a importância do sistema jurídico de proteção internacional dos direitos humanos, visto que pode ocorrer de o Estado ofender e violar os direitos humanos de pessoas, como se deu na era nazista ou em tantos outros regimes políticos ditatoriais. O massacre praticado pelo Estado nazista durante a Segunda Guerra Mundial de judeus, comunistas, ciganos, homossexuais, deficientes e trabalhadoras do sexo mostrou o quanto pode ser perigosa a atividade estatal contra a dignidade da pessoa humana. Há, portanto, necessidade de controlar as ações estatais, e esse controle não pode se restringir apenas às instituições internas do Estado. São necessários outros instrumentos de controle, estabelecidos por declarações, tratados e convenções capazes de surtir efeitos jurídicos e potencializar as ações internacionais de defesa dos direitos humanos em qualquer canto do mundo.

Assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos surgiu, no século XX, pautado na concepção de que todo Estado tem a obrigação de respeitar e proteger os direitos humanos de seus cidadãos (bem como daqueles estrangeiros que se encontrem em seu território), sendo a observância desses direitos não apenas um assunto de interesse particular do Estado (e, portanto, relacionado à jurisdição doméstica), mas também matéria de legítimo interesse internacional. Nessa direção, são as palavras de Teles (2006, p. 32):

As sociedades, ao reconhecerem que todo ser humano tem direitos e cabe ao Estado o dever de respeitá-los e garantir sua plena realização, buscam criar mecanismos de âmbito mais amplo que o próprio Estado, que compõem um conjunto de legislação internacional. Acrescidos de outros mecanismos, como os tribunais internacionais, esses instrumentos visam a controlar a ação estatal sobre as pessoas e demais instituições. É o sistema de proteção internacional de direitos humanos, composto de documentos e de cortes internacionais. Trata-se do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Desse modo, a regulação internacional dos direitos humanos é recente, datando de 1945, quando, em razão das implicações do Holocausto e de outras violações de direitos humanos cometidas pelo nazismo, as nações do mundo decidiram que a promoção daqueles direitos e das liberdades fundamentais deveria ser um dos principais propósitos da Organização das Nações Unidas.

Em consequência, observou-se a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, a qual sofreu uma relativização, na medida em que passaram a ser admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos, permitindo-se o monitoramento e a responsabilização internacionais quando violados tais direitos. Estabeleceram-se, então, um código e uma plataforma comum de ação para as nações, baseados na concepção de universalidade e de indivisibilidade dos direitos humanos.

Aqui, urge que se abra um parêntese antes de se retomar a trajetória evolutiva dos direitos humanos. Convém ressaltar que, ainda hoje, existem países que, a fim de impedir a atuação dos órgãos internacionais executores das prescrições estabelecidas nos tratados e nas convenções internacionais de direitos humanos, alegam a supremacia da soberania nacional e/ou um suposto imperialismo cultural e/ou intolerância religiosa por parte daqueles órgãos, o que denota as resistências que se opõem ao processo de efetivação dos direitos humanos.

Não são, em sua totalidade, argumentos destituídos de alguma razão. O conceito de direitos humanos, em sua origem, assenta-se num conjunto de pressupostos tipicamente ocidentais: a existência de uma natureza humana universal passível de ser conhecida racionalmente, natureza essa que é essencialmente diferente e superior da realidade restante; a dignidade absoluta e irredutível do indivíduo que tem de ser defendida da sociedade e do Estado; a necessidade de que a sociedade esteja organizada de forma não-hierárquica, como a soma de indivíduos livres, em homenagem à autonomia do indivíduo. E, nesse sentido, os direitos humanos, no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, estiveram a serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos (SANTOS, 1997).

Porém, por outro lado, tal argumentação ignora que os direitos humanos constituem, hodiernamente, o sustentáculo da luta de milhares de pessoas e organizações em defesa de classes sociais e grupos oprimidos, luta esta, freqüentemente, explícita ou tacitamente, anticapitalista e reveladora do potencial contra-hegemônico de tais direitos. É desse potencial progressista e emancipatório que, por exemplo, os movimentos de mulheres têm se valido. “A tarefa central da política emancipatória do nosso tempo consiste em transformar a conceptualização e prática dos direitos humanos de um localismo globalizado

num projeto cosmopolita” (SANTOS, 1997, p. 21). Nesse domínio, o debate sobre universalismo e relativismo cultural perde força, abrindo espaço para o multiculturalismo, que possibilita:

(...) um diálogo intercultural sobre a dignidade humana que pode levar, eventualmente, a uma concepção mestiça de direitos humanos, uma concepção que, em vez de recorrer a falsos universalismos, se organiza como uma constelação de sentidos locais, mutuamente inteligíveis, e se constitui em redes de referências normativas capacitantes (SANTOS, 1997, p. 22).

Nessa direção, compreendendo que o fundamento dos direitos humanos é o princípio da dignidade inerente à condição humana, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, no parágrafo terceiro de sua Declaração, subscrita por 171 países, explicita que os Estados têm o dever, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Faria e Melo (1998, p. 4) escrevem:

A posição relativista revela o esforço em justificar graves casos de violação dos direitos humanos, que ficariam imunes ao controle da comunidade internacional. Independentemente do sistema político, econômico e cultural, é obrigação dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. A universalidade é enriquecida pela diversidade cultural, a qual jamais pode ser invocada para justificar a denegação ou violação dos direitos humanos.

Feitas essas considerações, é possível prosseguir. No ano de 1948, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, ao conjugar os valores da liberdade (expresso nos direitos civis e políticos) e da igualdade (manifestado por meio dos direitos sociais, econômicos e culturais), demarcou a concepção contemporânea dos direitos humanos, concebidos como uma unidade interdependente, inter-relacionada e indivisível, assim como o processo de internacionalização desses direitos. Assim, tem-se:

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2003, p. 43).

A citada Declaração constitui o marco histórico da formação, no âmbito da Organização das Nações Unidas, de um sistema normativo global de proteção aos direitos humanos, o qual é integrado por instrumentos de alcance geral (que têm por endereçada toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade) e por instrumentos de alcance

específico (voltados a responder a determinadas violações de direitos humanos, considerando a especificidade e a concretude do sujeito de direito) (PIOVESAN, 2003).

Ao lado desse sistema normativo global, surgiu também o sistema normativo regional de proteção aos direitos humanos, integrado pelos sistemas americano, europeu, asiático e africano. Ambos se complementam, visando a maior efetividade possível na proteção e na promoção dos direitos humanos. Desta forma, com amparo no valor da primazia da pessoa humana, sempre que direitos idênticos sejam tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional, será possível escolher pela aplicação daquele mais favorável (PIOVESAN, 2003).

A comunidade internacional, destarte, buscou, num primeiro momento, construir parâmetros internacionais de dignidade humana, que transcendessem os regionalismos e as diversidades culturais dos povos, ou seja, edificar ferramentas para a concretização da universalização da dignidade e dos direitos fundamentais da pessoa humana por todo o planeta, sem prejuízo da necessária e correspondente salvaguarda das diferenças inerentes a um complexo e heterogêneo ambiente social, cultural e político. Para Piovesan (2003, p. 40):

Importa ressaltar que a primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela ótica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal. A título de exemplo, basta avaliar quem é o destinatário da Declaração Universal de 1948, bem como basta atentar para a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do “outro”, em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

Posteriormente, preocupou-se com a especificação do sujeito de direito e o reconhecimento à identidade, às particularidades e às peculiaridades deste sujeito. Compreendeu-se que o tratamento genérico, geral e abstrato então dispensado ao indivíduo era insuficiente, pois existiam determinadas violações a direitos humanos que demandavam respostas específicas e diferenciadas (PIOVESAN, 2003). Nesse sentido:

Os direitos estão em permanente mudança, acompanhando os valores da sociedade e seus consensos. A liberdade, a igualdade e a fraternidade, valores enunciados na construção moderna da vida em sociedade, seguem como ideais a serem alcançados, como valores que os acordos e consensos de direitos pretendem realizar. O processo histórico de desenvolvimento dos direitos, em nossa época moderna, segue a tendência de ampliação da igualdade dos indivíduos de qualquer sexo, raça, credo, nacionalidade, ou qualquer atributo que diferencie as pessoas entre si. Entende-se, pois, a igualdade, como princípio de tomar cada um perante a sociedade quanto a seu valor como pessoa e indivíduo daquela sociedade. Não se trata, então, da negação das diferenças. Ao contrário, passa-se progressivamente a compreender que diferentes formas de viver, desde que respeitando-se os direitos dos demais, constituem igualmente direitos. Assim, novos direitos estão sempre surgindo, dependendo da mobilização social e política para tanto (SCHAIKER et al., 2005, p. 109-110).

Nesse contexto, ao lado do direito à igualdade, o direito à diferença foi erigido à categoria de direito fundamental, abrangendo o direito à diversidade e ao reconhecimento de identidades próprias, o que permitiu a incorporação da perspectiva de gênero na reflexão dos direitos humanos. Assim, as mulheres puderam ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Admitiu-se que, se, por um lado, era verdade que os direitos humanos das mulheres faziam parte dos direitos universais da humanidade, encontrando-se genérica e formalmente protegidos por instrumentos internacionais, por outro, também o era o fato de que, até a década de 1970, as questões específicas relativas ao feminino permaneciam invisíveis, visto que aqueles instrumentos não incluíam uma perspectiva de gênero. Teles (2006, p. 11) assevera:

No que se refere ao feminismo e suas questões mais candentes, os movimentos de direitos humanos compreendiam pouco ou quase nada e não assumiam essa bandeira. Havia grande preconceito contra as mulheres e, principalmente, seus temas específicos referentes ao aborto e à sexualidade, entre outras. Não se concebia que as mulheres violentadas por seus maridos/companheiros, espancadas e até assassinadas sob a alegação de defesa da honra, em nome do amor e da paixão, tivessem, assim, seus direitos humanos violados. Entendia-se que eram questões privadas – menores, portanto – e não mereciam ter um tratamento político e digno. A cultura de exclusão dos direitos e da cidadania das mulheres está de tal forma arraigada na mentalidade institucional que não causa nenhuma comoção social ou política o fato de as mulheres terem salários mais baixos que os dos homens, mesmo exercendo funções iguais, ou de estarem no mercado de trabalho desempenhando atividades profissionais consideradas “femininas” (o que justifica os menores salários), como enfermagem, magistério do ensino fundamental, educação infantil e secretária. Não há grandes manifestações de protesto em favor das mulheres que morrem de causas evitáveis, como abortos clandestinos ou devido à falta de assistência no parto e no pré-natal. Considera-se natural que as mulheres sejam alvo preferido das ações masculinas de assédio sexual, estupro, assassinatos e de outros tipos de violência de gênero. Tem-se natural a invisibilidade absurda das mulheres indígenas, presidiárias, profissionais do sexo, assim como negras.

Dessa forma, apenas recentemente, após muita luta, surgiram convenções e tratados internacionais de direitos humanos voltados à remoção dos obstáculos que impedem as mulheres de alcançar uma vida onde prevaleça a solidariedade e a justiça. Os direitos humanos das mulheres configuram, por conseguinte, um tema novo. Isto porque, primeiramente, os direitos humanos, nascidos sob a égide da igualdade, experimentaram a dualidade conflitiva entre as garantias estabelecidas nos instrumentos de proteção e a realidade consubstanciada na prática social, que privilegiava o ser humano ocidental, varão, branco, adulto, heterossexual e possuidor de patrimônio (KATO, 1998).

De tal sorte, modernamente, os direitos humanos têm, nos seus instrumentos protetivos, especificado o direito concreto objeto da sua tutela (por exemplo, o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de imprensa, etc.), bem como os sujeitos do

direito (e/ou determinadas violações). No que concerne à condição feminina, os direitos humanos têm tomado para si a tarefa de fomentar uma nova cultura jurídica, sob a perspectiva de gênero, capaz de visualizar as peculiaridades da existência das mulheres na sociedade e de tornar visíveis as relações de poder entre os gêneros.

Outrossim, é recente a introdução da violência contra a mulher no marco conceitual dos direitos humanos. Presentemente, a noção de direitos humanos não se restringe à busca de limites aos abusos estatais, através da garantia de direitos fundamentais aos cidadãos, alargando-se de modo a resguardar esses direitos em relação à própria sociedade. Destarte, se outrora a violência contra a mulher não era considerada uma violação de direitos humanos, uma vez que estes, em sua origem, buscavam coibir a violência exercida pelo Estado contra seus cidadãos e, naquela espécie de violência, quem tortura a mulher é um particular que, não raro, com ela convive, a tolerância da violência de gênero é, hoje, inconciliável com o moderno conceito de direitos humanos, os quais se voltam ao combate do autoritarismo estatal e societal.

Examinaremos a seguir como a violência contra a mulher é abordada pelo movimento internacional de proteção aos direitos humanos. Antes, porém, é conveniente recordar que o aparato internacional de proteção aos direitos humanos possui caráter suplementar, isto é, constitui uma garantia adicional daqueles direitos, devendo ser acionado quando direitos fundamentais forem desrespeitados e o Estado em cujo território se observar a violação, esgotados todos os recursos legais disponíveis, não assegurar a reparação dessas lesões. Ou, ainda, se a lei não assegurar à vítima da transgressão o acesso a tais recursos, ou quando houver um longo e injustificado atraso na decisão dos tribunais locais.

Apesar disso, os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos constituem importantes marcos legais e mecanismos de pressão, possibilitando o avanço da proteção aos sujeitos titulares desses direitos nos países que os ratificam, pois são normas juridicamente vinculantes e obrigatórias nesses locais, existindo mecanismos de verificação, vigilância e resolução de conflitos em instâncias internacionais. As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, têm permitido significativos avanços na região, propiciando reformas legislativas e a implementação de políticas públicas. Assim:

Os parâmetros protetivos internacionais têm assumido uma dupla vocação: estimular avanços e evitar retrocessos no regime de proteção de direitos. É possível avaliar o impacto do sistema por meio de decisões que condenam os Estados a: a) romper com o legado dos regimes ditatoriais, responsabilizando-os pelas práticas de maus-tratos, tortura, desaparecimento forçado, detenção ilegal e execução sumária; b) assegurar justiça, combatendo a impunidade nos casos de transição democrática, exigindo-lhes o direito à verdade, com a anulação de imunidades e leis de anistia; c)

fortalecer instituições democráticas e o Estado de Direito, garantindo acesso à Justiça, proteção judicial e independência judicial; d) proteger direitos de grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, as crianças, as populações afro-descendentes, os portadores de deficiência, as mulheres e os migrantes, entre outros (PIOVESAN, 2006, p.A3).

Por essa razão, as mulheres têm lutado pelo reconhecimento de seus direitos nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, os quais viabilizam o acionamento de instâncias internacionais sempre que as instituições nacionais se mostrem falhas ou omissas. E, para a utilização dos mesmos com o propósito de reforçar seus direitos no âmbito interno, é necessário que as mulheres conheçam o teor dos tratados, convenções e declarações internacionais de direitos humanos.

3.3 O sistema normativo global de proteção aos Direitos Humanos e as mulheres em situação de violência

O sistema normativo global de proteção aos direitos humanos, em conformidade com o explanado alhures, é formado pelo arcabouço jurídico composto por tratados, convenções e declarações internacionais adotados no âmbito da Organização das Nações Unidas, que ora protegem o ser humano genericamente considerado (sistema global-geral), ora o tomam a partir de suas características próprias, em suas dificuldades, fragilidades e diferenças (sistema global-especial). Esse sistema possui caráter universal.

Esclareça-se, por fim, que os tratados e convenções de direitos humanos diferem das declarações e programas de ação. Os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos têm força normativa vinculante, estabelecendo direitos e deveres e consagrando um elenco de medidas a serem tomadas pelos Estados-Partes. As declarações e programas de conferências internacionais de direitos humanos, por outro lado, não são juridicamente vinculantes, apenas proclamando princípios ou propósitos político-morais. Apresentam-se a seguir os principais documentos internacionais componentes do sistema global de proteção aos direitos humanos que guardam estreita relação com a temática da violência contra a mulher.

3.3.1 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)

Falar de direitos é falar do desejo e da necessidade de viver em um mundo justo. É falar de parâmetros de justiça e de igualdade. Direitos não são favores ou gentilezas. Tampouco são privilégios. A cada direito corresponde uma obrigação correlata, razão pela qual não se pede um direito, luta-se por ele, pois não se está rogando um favor, mas exigindo que a justiça seja feita. Reivindicar direitos é abrir horizontes de possibilidades, é inventar as regras da civilidade e da sociabilidade democrática (TELLES, 1999). Cientes disso e da adoção nos instrumentos jurídico-legais, internacionais e nacionais, de parâmetros masculinos, que buscavam neutralizar as desigualdades de gênero, os movimentos feministas empreenderam, ao longo da história, diversas lutas pelo reconhecimento dos direitos humanos das mulheres.

No final dos anos de 1960, os movimentos feministas deram início ao processo de conscientização sobre a necessidade de criação de mecanismos institucionais para a melhoria das condições de vida das mulheres de todo o mundo, momento em que foram esboçadas as primeiras definições a esse respeito. Em 1967, foi elaborada a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, documento este que está na gênese da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Mais tarde, o ano de 1975 foi proclamado o Ano Internacional da Mulher. Nesse mesmo ano, realizou-se, no México, a I Conferência sobre as Mulheres. E o período compreendido entre 1976 e 1985 foi declarado como a Década das Mulheres.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), também denominada Convenção da Mulher, foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1979. Conta com cento e oitenta e seis Estados-Partes, sendo que o Brasil a ratificou em 1.º de fevereiro de 1984, e é reputada como o mais importante documento internacional para garantir à mulher a igualdade com o homem no gozo de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Dirige-se à eliminação da discriminação contra a mulher e à garantia da igualdade de direito e de fato entre homens e mulheres.

Uma vez que a referida Convenção permite que os Estados façam reservas em relação a partes do texto que considerem inviável cumprir ou que contrariem suas próprias leis, foi esta, no plano dos direitos humanos, a convenção que mais recebeu, com base em

argumentos de ordem legal, cultural e/ou religiosa, reservas por parte dos países signatários, especialmente no que respeita à igualdade entre homens e mulheres na família. As reservas recebidas pela Convenção nada mais representam senão a necessidade premente de se democratizar o “espaço privado”. O Brasil, por exemplo, assinou a Convenção com reservas, que foram retiradas em 22 de junho de 1994 (CAMPOS, 2004, p.78). A esse respeito, Piovesan comenta:

Trata-se do instrumento internacional que mais fortemente recebeu reservas, dentre as Convenções internacionais de Direitos Humanos, considerando que ao menos 23 dos mais de 100 Estados-partes fizeram, no total, 88 reservas substanciais. A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação da Mulher pode enfrentar o paradoxo de ter maximizado sua aplicação universal ao custo de ter comprometido sua integridade. Por vezes, a questão legal acerca das reservas feitas à Convenção atinge a essência dos valores da universalidade e integridade. A título de exemplo, quando da ratificação da Convenção, em 1984, o Estado brasileiro apresentou reservas ao artigo 15, parágrafo 4º e ao artigo 16, parágrafo 1º (a), (c), (g), e (h), da Convenção. O artigo 15 assegura a homens e mulheres o direito de, livremente, escolher seu domicílio e residência. Já o artigo 16 estabelece a igualdade de direitos entre homens e mulheres, no âmbito do casamento e das relações familiares. Em 20 de dezembro de 1994, o Governo brasileiro notificou o Secretário Geral das Nações Unidas acerca da eliminação das aludidas reservas.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher é alicerçada na eliminação da discriminação e na asseguaração da igualdade, apresentando em razão disso: (a) uma vertente repressiva-punitiva, voltada à proibição da discriminação; (b) e outra positiva-promocional, dirigida à promoção da igualdade de fato entre homens e mulheres por meio de políticas compensatórias, que acelerem a igualdade enquanto processo com o auxílio de medidas afirmativas, “enquanto medidas especiais e temporárias voltadas a aliviar e remediar o padrão discriminatório que alcança as mulheres” (PIOVESAN, 2003, p. 40). Essas medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

Em realidade, é possível distinguir dois tipos de ações demandadas dos Estados-Partes pela CEDAW para que se atinja a igualdade substantiva em todas as esferas: (a) ações destinadas a alcançar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres; e (b) ações de correção das desigualdades de poder entre homens e mulheres. As primeiras asseguram a todas as mulheres o direito à igualdade de oportunidades, com os homens, de acesso aos recursos do país e/ou da comunidade, o que será afiançado através de leis e políticas, e dos respectivos mecanismos e instituições voltados à observância das mesmas (FACIO; MORGAN, 2009). Facio e Morgan (2009, p. 14) lecionam:

Also, CEDAW establishes that the basis for evaluating whether a state is providing women equal opportunities to those of men is equality of results. Thus, for CEDAW the indicators of equality are not in policies, law or institutions that have been created to give opportunities to women, but in what all these laws and policies have achieved. For example, according to CEDAW, substantive equality has not been achieved, even though laws and special policies exist to advance or improve women's opportunities, if these have not really and effectively resulted in women having the opportunities that men have in all spheres of life (FACIO; MORGAN, 2009, p. 14)⁷.

As últimas consistem na implementação, quando necessário, de medidas corretivas para eliminar as desigualdades ou desvantagens, em relação aos homens, enfrentadas pelas mulheres, isto é, dado que, por séculos, os homens tiveram privilégios baseados no sexo/gênero, os Estados são solicitados a adotar medidas que assegurem vantagens às mulheres a fim de equalizar o acesso a determinado direito e/ou espaço (FACIO; MORGAN, 2009). A propósito dessas medidas, Facio e Morgan (2009, p. 16) entendem:

Article 4.1 sanctions and encourages states' adoption of special measures of a temporary nature to compensate women for masculine privileges due to the structures of gender that have been based on the masculine standard. Indeed, resort to such measures is required under CEDAW's repeated mandates that "State Parties shall take all appropriate measures" to eliminate discrimination against women. Given that for centuries men have had privileges based on their sex/gender, the state is required to take measures that give women advantages in order to equalize access to a determined space or right. Thus, to achieve substantive equality in employment, for example, the State may be obligated to adopt corrective measures or engage in affirmative actions that give women priority to compensate for the privileges that men have had in the past and that they continue to enjoy so long as the standards continue being masculine. These measures must be maintained until real or substantive equality between men and women is achieved, bearing in mind that there are also unequal power relations between subgroups of women that must be taken into account (FACIO; MORGAN, 2009, p. 16)⁸.

⁷ Também a CEDAW estabelece que a igualdade de resultados é a base para avaliar se um Estado oferece iguais oportunidades para mulheres e homens. Deste modo, para a CEDAW, os indicadores de igualdade não estão nas políticas, leis ou instituições que foram criadas para dar oportunidades às mulheres, mas naquilo que todas essas leis e políticas alcançaram. Por exemplo, de acordo com a CEDAW, mesmo existindo leis e políticas especiais para fazerem avançar ou melhorar as oportunidades das mulheres, a igualdade substantiva não foi obtida se esses instrumentos não resultaram no fato de as mulheres terem as mesmas oportunidades que os homens têm em todas as esferas (tradução nossa).

⁸ O artigo 4.1 autoriza e encoraja a adoção pelos Estados de medidas especiais temporárias para compensar as mulheres pelos privilégios masculinos devidos às estruturas de gênero pautadas em padrões masculinos. De fato, o recurso a tais medidas é requerido pelas repetitivas ordens da CEDAW no sentido de que "os Estados-Partes deverão tomar todas as medidas apropriadas" para eliminar a discriminação contra as mulheres. Dado que, por séculos, os homens tiveram privilégios baseados no seu gênero/sexo, os Estados são exigidos a adotar as medidas que dêem às mulheres vantagens no sentido de equalizar o acesso a determinado espaço ou direito. Deste modo, para alcançar a igualdade de fato no emprego, por exemplo, o Estado pode ser obrigado a adotar medidas corretivas ou ações afirmativas que garantam às mulheres prioridade de modo a compensá-las pelos privilégios que homens tiveram no passado e de que continuarão a gozar enquanto os modelos permanecerem masculinos. Essas medidas deverão ser mantidas até que a igualdade substantiva entre homens e mulheres seja alcançada, tendo-se em mente que existem relações desiguais de poder entre subgrupos de mulheres que devem ser consideradas (tradução nossa).

Reconhecendo que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito à 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 embarga o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e a humanidade, a mencionada Convenção define a “discriminação contra a mulher” como:

Art. 1.º – [...] toda a 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 nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (BRASIL, 2002, p.1).

Assim, a Convenção, em seu primeiro artigo, demonstra a estreita relação entre a não-discriminação e a igualdade, bem como provê uma definição legal de “discriminação contra a mulher”, a qual os Estados-Partes, uma vez ratificada a Convenção, são obrigados a incluir em suas estruturas normativas nacionais. Reconhece que a discriminação pode existir sob diferentes formas, quais sejam, distinções, restrições ou exclusões, e que os atos discriminatórios incluem aqueles que têm por objetivo e/ou por efeito a violação dos direitos da mulher. Explicita que a discriminação contra a mulher pode apresentar-se em distintos graus, podendo ser parcial ou total, a depender se ela prejudica ou anula o reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos humanos pela mulher. Identifica, ainda, que a discriminação pode dar-se em diferentes estágios da existência de um direito, a saber: reconhecimento, gozo ou exercício.

Quanto à relação entre a discriminação e a violência contra a mulher, o Comitê da CEDAW (responsável pelo monitoramento do cumprimento da convenção), em sua Recomendação Geral n.º 19, esclarece que essa violência é uma forma de discriminação a ser combatida pelos Estados, exigindo dos mesmos que informem nos seus relatórios as medidas adotadas para tanto. É um ato discriminatório que prejudica o pleno exercício dos direitos fundamentais. Nesse sentido, assevera Libardoni:

A discriminação e a desigualdade favorecem a prática da violência contra as mulheres e meninas, limitando todos os demais direitos. A violência contra as mulheres é uma forma de discriminação e deve ser entendida como todos os atos que trazem dano ou sofrimento físico, psicológico ou sexual (LIBARDONI, 2002, p. 23).

Por meio da Convenção, os Estados-Partes comprometem-se a adotar uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher: (a) consagrando, se ainda não o tiverem

feito, em suas constituições nacionais ou em outra legislação apropriada, o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurando por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio; (b) adotando medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher; (c) estabelecendo a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homem e garantindo, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação; (d) abstendo-se de incorrer em todo ato ou a prática de discriminação contra a mulher e zelando para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação; (e) tomando as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa; (f) adotando todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher; (g) derrogando todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher (BRASIL, 2002). A Convenção vincula os Estados-Partes, no sentido de que os mesmos adotem as medidas por ela enumeradas de modo que se alcance a igualdade entre homens e mulheres. Na opinião de Facio e Morgan (2009, p. 12):

The adoption of CEDAW was a first step in the necessary development of a judicial doctrine that joins equality between women and men and nondiscrimination against women with the principle of state responsibility. CEDAW differs from other international instruments that declare equality and prohibit discrimination. CEDAW does not stop with imposing a general obligation on States to recognize the equality before the law of women with men, as well as to recognize women's right to identical legal capacity and to the same opportunities to exercise this capacity. It goes further to describe in detail state obligations relating to a series of human rights in order to achieve this equality. Also, as already pointed out, it not only prohibits discrimination against women but gives it a very detailed and extensive definition⁹.

No âmbito legislativo, os Estados-Partes deverão reconhecer à mulher a igualdade com o homem perante a lei, conferindo-lhe, em matérias civis, uma capacidade jurídica idêntica à do homem e as mesmas oportunidades para o exercício dessa capacidade, inclusive, a identidade de direitos para firmar contratos e administrar bens e de tratamento em todas as etapas do processo nas cortes de justiça e nos tribunais. E, além disso, deverão considerar

⁹ A adoção da CEDAW foi um primeiro passo no necessário desenvolvimento de uma doutrina jurídica que une a igualdade entre mulheres e homens e a não-discriminação contra as mulheres com o princípio da responsabilidade estatal. A CEDAW difere de outros instrumentos internacionais que declaram a igualdade e proíbem a discriminação. A CEDAW não se detém na imposição aos Estados da obrigação genérica de reconhecer a igualdade das mulheres com os homens perante a lei, assim como de reconhecer o direito das mulheres a idêntica capacidade legal e às mesmas oportunidades de exercício dessa capacidade. Avança ao descrever em detalhes as obrigações estatais relacionadas a uma série de direitos humanos com o propósito de que a igualdade seja alcançada. Também, conforme já apontado, não apenas proíbe a discriminação contra as mulheres, mas também proporciona uma detalhada e extensa definição da mesma (tradução nossa).

nulo todo contrato ou outro instrumento privado, com efeito jurídico, que tenda a restringir a capacidade jurídica da mulher, bem como concederão ao homem e à mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio. Essas medidas refletiram-se na legislação nacional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 reconheceu a igualdade em direitos e obrigações entre homens e mulheres e que o Código Civil de 1916, o qual sustentava inúmeros dispositivos que reproduziam estereótipos e preconceitos contra as mulheres, foi revogado pela Lei n.º 10.406, de 10.01.2002. A Convenção estabelece ainda:

Artigo 5.º - Os Estados-Partes deverão tomar todas as medidas apropriadas para: (a) modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias, e de qualquer outra índole que estejam baseados na idéia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres; (b) garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos (BRASIL, 2002, p.1).

Ou seja, dado que o papel masculino e o feminino são socialmente construídos e mantidos através da cultura patriarcal, a Convenção não se contenta com a mera alteração das leis, exigindo dos Estados o empenho pela mudança do comportamento tradicional de seus cidadãos e cidadãs, que, ao referendar a falsa idéia de que os homens são superiores e as mulheres inferiores, é responsável, em grande medida, pelas restrições e pelas dificuldades encontradas pelas mesmas na conquista e no exercício de direitos. Aos Estados compete, portanto, a modificação dos padrões sócio-culturais e de estereótipos. E, nesse sentido, estatui, também, que os Estados-Partes adotem medidas para a eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação de livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino. Além disso, conforme a Convenção:

Artigo 16 – 1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão: (a) o mesmo direito de contrair matrimônio; (b) o mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com o livre e pleno consentimento; (c) os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução; (d) os mesmos direitos e responsabilidades como pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos filhos; (e) os mesmos direitos de decidir livre e responsavelmente sobre o número de filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos; (f) os mesmos direitos e

responsabilidades com respeito à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos, ou institutos análogos, quando esses conceitos existirem na legislação nacional; (g) os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação; (h) os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição de bens, tanto a título gratuito quanto a título oneroso. 2. Os esponsais e o casamento de uma criança não terão efeito legal e todas as medidas necessárias, inclusive as de caráter legislativo, serão adotadas para estabelecer uma idade mínima para o casamento e para tornar obrigatória a inscrição de casamento em registro oficial (BRASIL, 2002, p. 1).

Com o fito específico de examinar os progressos alcançados na aplicação da Convenção da Mulher, foi criado um Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (Comitê CEDAW), órgão não-jurisdicional, composto, no momento da entrada em vigor da Convenção, de dezoito e, após sua ratificação ou adesão pelo trigésimo quinto Estado-Parte, de vinte e três peritos de grande prestígio moral e competência na área abarcada pela Convenção. Tais peritos são eleitos, em escrutínio secreto, de uma lista de pessoas indicadas pelos Estados-Partes entre seus nacionais, sendo que cada Estado poderá indicar uma única pessoa. Na eleição dos peritos, que exercerão suas funções a título pessoal, levar-se-ão em conta uma repartição geográfica equitativa e a representação das diversas formas de civilização assim como dos principais sistemas jurídicos. Os Estados-Partes devem submeter ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê CEDAW, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da Convenção e sobre os progressos alcançados a esse respeito: (a) no prazo de um ano a partir da entrada em vigor da Convenção para o Estado interessado; e (b) posteriormente, pelo menos a cada quatro anos e toda vez que o Comitê solicitar. Os relatórios indicarão os fatores e dificuldades que influam no grau de cumprimento das obrigações estabelecidas pela CEDAW (BRASIL, 2002).

É possível inferir que o mecanismo de fiscalização adotado pela Convenção da Mulher era bastante limitado no sentido de apuração daquilo que os países efetivamente vinham fazendo para assegurar a erradicação da discriminação contra as mulheres e a igualdade material de homens e mulheres, já que o trabalho do Comitê circunscrevia-se à análise de relatórios apresentados pelos próprios governos. Ademais, outra fragilidade da convenção consistia no fato de que praticamente não existiam sanções aplicáveis aos governos que descumprissem seus dispositivos. A propósito do mecanismo de fiscalização instituído pela Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, Faria e Melo (1998, p. 7) afirmam:

Em que pese o Comitê não ter quase poderes judiciais que o habilitem a sancionar um Estado-parte responsável por violação à Convenção, nem tampouco deter poderes para prever um remédio apropriado em caso de violação, pode oferecer recomendações a Estados específicos, ou a Estados-partes em geral, no sentido de indicar as medidas apropriadas para o cumprimento da Convenção. Entretanto, o meio mais eficaz de exercer pressão em Estados, para que cumpram com suas obrigações, se além à revisão pública de relatórios específicos submetidos por Estados. Muitos governos se preocupam com a publicidade positiva ou negativa acerca de suas políticas de direitos humanos.

Para corrigir aquela primeira distorção, foi aprovado pela Organização das Nações Unidas, em 1999, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (documento E/CN.6/1999/WG/L.2), por meio do qual é reconhecida a competência do Comitê Sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher para receber e considerar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupos de indivíduos, que se encontrem sob a jurisdição de um Estado-Parte e aleguem ser vítimas de violação de quaisquer dos direitos estabelecidos na CEDAW por esse Estado, ou em nome desses indivíduos ou grupos de indivíduos (artigos 1.º e 2.º).

Em seus vinte e um artigos, o Protocolo explica como o Comitê CEDAW procederá em relação às denúncias recebidas, como essas denúncias deverão ser feitas pelos(as) interessados(as) e o que compete aos países fazer frente às mesmas. Ele criou dois procedimentos: (a) um de comunicação (direito de petição), que possibilita o encaminhamento de denúncias individuais ou de grupos de pessoas sobre violações aos direitos humanos das mulheres protegidos pela Convenção; e (b) outro de investigação, que confere poderes ao Comitê para conduzir investigação em caso de graves ou sistemáticas violações aos direitos previstos na Convenção. Assim, o Protocolo Facultativo veio fortalecer a Convenção da Mulher. O Brasil o assinou em 13 de março de 2001, tendo o mesmo sido aprovado pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n.º 107, em 5 de junho de 2002. Posteriormente, o protocolo foi ratificado no dia 28 de junho de 2002 e promulgado pelo Decreto Presidencial n.º 4.316, de 30 de julho de 2002.

A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher teve, portanto, o mérito de estabelecer parâmetros mínimos para as ações estatais voltadas à promoção dos direitos humanos das mulheres e à coibição das violações aos mesmos, bem como consolidou avanços políticos, principiológicos e normativos com vistas à garantia da dignidade humana.

3.3.2 Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena

Após a Década das Mulheres, a Organização das Nações Unidas realizou três outras conferências mundiais sobre as mulheres: Copenhague (1980); Nairóbi (1985); e Pequim (1995). E, em junho de 1993, as Nações Unidas realizaram, em Viena, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, da qual resultaram uma Declaração e um Programa de Ação, que reafirmaram os princípios enunciados na Carta das Nações Unidas (de 1945) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948). Ademais, como resultado dessa Conferência, surgiu a Declaração de Viena para a Eliminação da Violência contra as Mulheres.

Todos esses documentos consagram os direitos das mulheres como direitos humanos e resultam da pressão de numerosos movimentos internacionais e nacionais de mulheres, organizados em torno do lema “os direitos das mulheres são direitos humanos”, que denunciavam o fato de que as mulheres ainda não gozavam dos direitos que lhes eram devidos como seres humanos.

A Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres foi adotada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 20 de dezembro de 1993 (A/RES/48/104) e foi o primeiro documento internacional de direitos humanos focado exclusivamente na violência contra a mulher. Reconhece que a violência contra a mulher é uma manifestação da histórica desigualdade de relações de poder entre mulheres e homens, nas quais as mulheres são especialmente vulneráveis, constituindo um obstáculo para a implementação da igualdade, do desenvolvimento e da paz. Para Azambuja e Nogueira (2008, pp. 104-105), a relevância da Declaração reside no fato de, pela primeira vez, ter sido explicitada uma classificação das diferentes formas de violência:

- 1) Violência praticada por outros membros da família (abrangendo as agressões físicas e psicológicas, as sevícias sexuais infligidas às crianças do sexo feminino, violação conjugal, mutilações genitais e outras práticas tradicionais, bem como exploração econômica);
- 2) Diversos tipos de violência ocorridos no contexto das comunidades locais (violação, intimidação sexual e intimidação no local de trabalho, ensino ou outras instituições, proxenetismo e prostituição forçada);
- 3) Violência perpetrada ou tolerada pelo próprio Estado (seja por negligência ou falta de respostas dos serviços institucionais) (AZAMBUJA; NOGUEIRA, 2008, p. 104-105).

A Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, por sua vez, reconhecem que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, tendo origem na dignidade e no valor inerente à pessoa humana, sujeito central e principal beneficiária dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Os direitos humanos e as liberdades fundamentais são, consoante tais documentos, direitos naturais de todos os seres humanos, cuja proteção e promoção são responsabilidades primordiais dos Governos.

Enfatizando as responsabilidades de todos os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, de desenvolver e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, a Declaração e o Programa de Ação de Viena manifestam preocupação com as diversas formas de discriminação e violência às quais as mulheres continuam expostas em todo o mundo.

Dispõem que os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais, constituindo objetivos prioritários da comunidade internacional a plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo.

Nesse sentido, os direitos humanos das mulheres devem ser parte integrante das atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, que devem incluir a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos relacionados à mulher. E todos os Governos, instituições governamentais e não-governamentais são, por isso, instados a intensificarem seus esforços em prol da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher e da menina.

A declaração e o programa de ação expressam consternação diante da persistência, em diferentes partes do mundo, de violações flagrantes e sistemáticas que constituem sérios obstáculos ao pleno exercício de todos os direitos humanos. Essas violações e obstáculos incluem, além da tortura e de tratamentos ou punições desumanos e degradantes, execuções sumárias e arbitrárias, desaparecimentos, detenções arbitrárias, todas as formas de racismo, discriminação racial e apartheid, ocupação estrangeira e dominação externa, xenofobia, pobreza, fome e outras formas de negação dos direitos econômicos, sociais e culturais, intolerância religiosa, terrorismo, discriminação contra as mulheres e ausência do Estado de Direito.

Declaram que a violência e todas as formas de abuso e exploração sexual, incluindo o preconceito cultural e o tráfico internacional de pessoas, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminados, o que somente poderá ser

possível por meio de medidas legislativas, ações nacionais e cooperação internacional nas áreas do desenvolvimento econômico e social, da educação, da maternidade segura e assistência à saúde e apoio social.

Por esse motivo, instam firmemente que as mulheres tenham acesso pleno e igual a todos os direitos humanos e que isto seja uma prioridade para os Governos e para as Nações Unidas, sendo enfatizada a importância da integração e plena participação das mulheres como agentes e beneficiárias do processo de desenvolvimento e reiterados os objetivos estabelecidos em relação à adoção de medidas globais em favor das mulheres, visando ao desenvolvimento sustentável e equitativo previsto na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e no capítulo 24 da Agenda 21 adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 2 a 14 de junho de 1992).

Enfatizam particularmente a importância de se trabalhar no sentido de eliminar todas as formas de violência contra as mulheres na vida pública e privada, de eliminar todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres, de eliminar preconceitos sexuais na administração da justiça e de erradicar quaisquer conflitos que possam surgir entre os direitos da mulher e as conseqüências nocivas de determinadas práticas tradicionais ou costumeiras, do preconceito cultural e do extremismo religioso.

Reconhecem que as violações dos direitos humanos da mulher em situações de conflito armado são violações de princípios fundamentais dos instrumentos internacionais de direitos humanos e do direito humanitário; e que todas as violações desse tipo, incluindo particularmente assassinatos, estupros sistemáticos, escravidão sexual e gravidez forçada, exigem uma resposta particularmente eficaz.

A Declaração e o Programa de Ação de Viena instam vigorosamente a erradicação de todas as formas de discriminação contra a mulher, tanto abertas quanto veladas, bem como solicitam aos Estados, que ainda não o fizeram, que ratifiquem a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Defendem, ainda, a adoção de formas e meios para solucionar a questão do número elevado de reservas à mencionada convenção. Reconhecem que deve ser estimulado o treinamento de funcionários das Nações Unidas especializados em direitos humanos e ajuda humanitária para ajudá-los a reconhecer e fazer frente a abusos de direitos humanos e desempenhar suas tarefas sem preconceitos sexuais (recomendação esta que, análoga e extensivamente, também se aplica aos órgãos e agentes nacionais dos Estados que subscreveram a Declaração e o Programa de Ação de Viena).

3.3.3 Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)

Em 1995, em Pequim, realizou-se a IV Conferência Mundial da Mulher, na qual foram aprovadas uma Declaração e uma Plataforma de Ação, ambas voltadas para fazer avançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres. Elas incorporaram as agendas das Conferências de Direitos Humanos (Viena, 1993), de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e da Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), avançando e firmando, de modo definitivo, a noção de que os direitos das mulheres são direitos humanos.

Tal como em situações anteriores, o movimento internacional de mulheres, dando novas mostras de sua formidável capacidade de mobilização e articulação, conseguiu que as Nações Unidas ratificassem as conquistas das Conferências pregressas e avançassem ainda mais em direção à definição de direitos e estratégias necessárias para a concretização da cidadania feminina.

Na Declaração de Pequim, a Organização das Nações Unidas reconhece que, embora a situação das mulheres tenha progredido na década de 1990, esse progresso foi irregular, pois as desigualdades entre homens e mulheres persistem, remanescendo grandes obstáculos, cujas implicações têm sérias conseqüências sobre o bem-estar social de todos, sendo importante que se incremente ainda mais o avanço e a promoção das mulheres em todo o mundo. A Plataforma de Ação complementa insistindo que as mulheres compartilham problemas semelhantes, que só podem ser resolvidos trabalhando em comum acordo e em associação com os homens, para alcançar o objetivo da igualdade de gênero no mundo todo.

Por essa razão, deve ser assegurada a implementação integral dos direitos humanos das mulheres e das crianças de sexo feminino como parte inalienável e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. A promoção e o progresso das mulheres, incluindo o direito à liberdade de pensamento, consciência, religião e credo, contribuirá, destarte, para as necessidades morais, éticas, espirituais e intelectuais de homens e mulheres, individualmente ou em associação com outros, garantindo-lhes, desse modo, a possibilidade de realizarem suas potencialidades na sociedade, e a construírem suas vidas de acordo com suas próprias aspirações.

Nos termos da mencionada declaração, a capacitação da mulher e sua participação em todos os âmbitos sociais, em base igualitária, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz. A igualdade de direitos, oportunidades e acesso aos recursos, a divisão equitativa das responsabilidades familiares entre homens e mulheres e uma parceria harmoniosa são fundamentais ao seu bem-estar e ao de suas famílias, bem como para a consolidação da democracia. É, em decorrência disso, essencial traçar, implementar e monitorar políticas e programas políticos de reforço mútuo e eficientes, com a perspectiva de gênero e que tenham a participação da mulher, incluindo políticas e programas de desenvolvimento em todos os níveis, que poderão fomentar a promoção e o progresso da mulher.

A declaração insta os Estados a assegurarem a satisfação completa dos direitos humanos e das liberdades essenciais às mulheres e meninas, agindo de modo eficaz contra as violações desses direitos e liberdades, bem como a tomarem todas as medidas necessárias para a eliminação das diversas formas de discriminação contra as mesmas, removendo as barreiras à igualdade entre os sexos e ao progresso e à capacitação das mulheres e prevenindo e eliminando todas as formas de violência contra as mesmas. Encoraja os homens a participarem plenamente de todos os atos favoráveis à igualdade.

Devem ser intensificados os esforços para que seja assegurado o gozo de todos os direitos humanos e liberdades essenciais de todas as mulheres e meninas que encontraram os mais variados obstáculos às suas capacidades e progresso devido a motivos tais como: raça, idade, idioma, etnia, cultura, religião, etc. E, também, deve-se assegurar igual acesso das mulheres aos recursos econômicos, incluindo terras, crédito, ciência e tecnologia, treinamento vocacional, informação, comunicação e mercados, como meio de ampliar o progresso e a capacitação das mulheres e meninas, incluindo o melhoramento de sua capacidade de usufruir dos benefícios desses recursos através de um acesso igualitário, *inter alia* por meio da cooperação internacional.

Na Plataforma de Ação, é consignado que, desde 1995, tem sido gerado um notável volume de conhecimento e informações sobre a situação da mulher e das condições em que vive, os quais demonstram que, durante o transcorrer da sua vida, a existência diária da mulher e suas aspirações a longo prazo são restringidas por atitudes discriminatórias, estruturas sociais e econômicas injustas, e falta de recursos na maioria dos países que impedem sua participação plena e equitativa. A prática da seleção pré-natal do sexo, as taxas de mortalidade mais altas entre as garotas muito jovens e as baixas taxas de matrícula escolar

para meninas, em comparação com os meninos, em vários países, sugerem que a preferência pelo filho esteja limitando o acesso das meninas à alimentação, à educação e à assistência para a saúde, inclusive à própria vida, começando nas primeiras fases da vida a discriminação contra a mulher. As meninas são alvos de diversas formas de exploração sexual e econômica, pedofilia, prostituição forçada, venda de órgãos e tecidos, violência e práticas nocivas como o infanticídio feminino e a seleção pré-natal de sexo, o incesto, a mutilação genital, o casamento prematuro, inclusive na infância.

No que concerne à violência contra a mulher, é reafirmado que a mesma constitui ao mesmo tempo uma violação de direitos humanos e liberdades fundamentais e um óbice a que a mulher desfrute desses direitos. A violência baseada no gênero, tais como as sevícias e outras violências domésticas, abuso sexual, escravidão e exploração sexuais, e tráfico internacional de mulheres e meninas, a prostituição imposta e o assédio sexual, assim como a violência contra a mulher derivada dos preceitos culturais, o racismo e a discriminação racial, a xenofobia, a pornografia, a depuração étnica, o conflito armado, a ocupação estrangeira, o extremismo religioso e anti-religioso, o terrorismo, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser combatidos e eliminados, sendo preciso proibir e eliminar os aspectos nocivos de certas práticas tradicionais, habituais ou modernas, que violam os direitos da mulher. Para tanto, os governos devem adotar medidas urgentes para combater e eliminar as diferentes formas de violência contra a mulher na vida privada e pública, quer perpetradas e/ou toleradas pelo Estado, quer por sujeitos privados.

A Plataforma de Ação dessa Conferência recomenda, em seu parágrafo 124 (2), a implementação pelos governos de medidas para o combate à violência contra a mulher, tais como: a elaboração, revisão e/ou aplicação das leis pertinentes, a fim de assegurar a eliminação da violência de gênero, com ênfase na prevenção e na repressão dos atos violentos e na proteção das mulheres em situação de violência (mediante o acesso a remédios administrativos e judiciais justos e eficazes, inclusive a reparação dos danos causados, a indenização e a cura das vítimas, e a reabilitação dos agressores); a adoção das medidas necessárias, especialmente na área da educação, para modificar os hábitos de condutas sociais e culturais da mulher e do homem, e eliminar os preconceitos e as práticas consuetudinárias e de outro tipo baseadas na idéia da inferioridade ou da superioridade de qualquer dos sexos e em funções estereotipadas atribuídas ao homem e à mulher; a criação e/ou reforço dos mecanismos institucionais, a fim de que as mulheres e as meninas possam denunciar os atos de violência cometidos contra elas, em condições de segurança e sem temor de castigos ou represálias; a melhoria da formação de pessoal judicial, legal, médico, social, educacional, de

polícia e serviços de imigração, com o fim de evitar os abusos de poder conducentes à violência contra a mulher, e sensibilizar tais pessoas quanto à natureza dos atos e ameaças de violência baseados na diferença de gênero, de forma a assegurar tratamento justo às vítimas de violência (BARSTED; HERMANN, 2001). Por tudo isso, reconhece-se essa Plataforma de ação como o mais completo diagnóstico internacional sobre o tema “mulher” (FROSSARD, 2006).

3.4 O sistema normativo regional de proteção aos Direitos Humanos e as mulheres em situação de violência: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher

O sistema regional de proteção aos direitos humanos, de acordo com o já apontado, é integrado pelos sistemas americano, europeu, africano e asiático. Cada um desses subsistemas apresenta caráter internacional, baseados que são em tratados bi ou multilaterais. Cumprem como funções principais: definir parâmetros mínimos de direitos humanos, mediante a adoção de tratados e convenções, a serem observados pelos Estados-Partes; difundir tais parâmetros; e realizar o monitoramento da observância dos mesmos. Apresenta-se adiante o principal documento regional relacionado à temática da violência contra a mulher em face dos direitos humanos.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, adotada pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 6 de junho de 1994, é o principal documento regional relacionado à temática da violência contra a mulher em face dos direitos humanos. É também chamada de Convenção de Belém do Pará, em razão de o 24.º período de sessões ordinárias da OEA ter sido, naquela data, realizado no Brasil, na cidade de Belém (PA). Foi ratificada pelo Estado brasileiro em 27 de novembro de 1995 e precedida por outros importantes documentos regionais:

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), antes da edição da Convenção de Belém do Pará, alguns documentos importantes a respeito da violência contra a mulher a precederam. A consulta Interamericana sobre a Mulher e a Violência de 1990 e a Declaração sobre a Erradicação da Violência contra a Mulher, aprovada nesse mesmo ano pela Vigésima Quinta Assembléia de Delegadas e a Resolução AG/RES n. 1.128 (XXI-O/91), "Proteção da Mulher contra a Violência" foram documentos precursores na área da violência da mulher, embora sem a mesma força do tratado internacional que foi o ponto culminante daquele processo (FARIA; MELO, 1998, p. 12).

A Convenção de Belém do Pará representa o esforço do movimento feminista para dar visibilidade à existência da violência contra a mulher e demandar seu repúdio pelos Estados que integram a Organização de Estados Americanos. Assemelha-se à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, apresentando, contudo, uma característica única e diferente, a saber: define a violência contra a mulher e as formas que ela pode assumir, bem como a responsabilidade dos Estados americanos em sua erradicação. Dessa forma:

La Convención, a diferencia de las legislaciones nacionales de América Latina y el Caribe que se referían a esta temática, ha rechazado la utilización de un lenguaje neutral en términos de género y determinó claramente quienes son las víctimas que requieren protección, así como las causas sociales de la violencia contra las mujeres, partiendo de la realidad social de desigualdad de poder entre varones y mujeres (RODRÍGUEZ, 1996, p.108)¹⁰.

Reconhecendo que a violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, a qual limita, total ou parcialmente, a observância, o gozo e exercício de tais direitos e liberdades, que ofende a dignidade humana e que manifesta as relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens, a Convenção de Belém do Pará define violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (artigo 1.º). Essa violência abrange, segundo a Convenção, as formas física, sexual e psicológica:

(a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus tratos e abuso sexual; (b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e (c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (BRASIL, 1996, p. 14471).

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher reconhece o direito da mulher a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada, direito esse que compreende, entre outros:

(a) o direito da mulher a ser livre de todas as formas de discriminação; e (b) o direito da mulher a ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de

¹⁰ A Convenção, diferentemente das legislações nacionais da América Latina e do Caribe que se referem a esta temática, repeliu a utilização de uma linguagem neutra em termos de gênero e determinou claramente quem são as vítimas que demandam proteção, assim como as causas sociais da violência contra as mulheres, partindo da realidade social de desigualdade de poder entre homens e mulheres (tradução nossa).

comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação (BRASIL, 1996, p. 14471).

Portanto, a Convenção de Belém do Pará reconhece o dever dos Estados-Partes de proteção aos direitos das mulheres, independentemente do contexto no qual os mesmos tenham sido violados, transpondo o véu que encobria o espaço doméstico. Admite que a violação dos direitos humanos da mulher, ainda que ocorra no espaço doméstico ou no âmbito familiar, é um problema que diz respeito a toda a sociedade e ao Poder Público. E, embora a definição por ela trazida não abranja todas as formas possíveis de violência contra a mulher, avança ao incluir, ao lado da violência física, a sexual e a psicológica. Além disso, amplia a concepção tradicional de responsabilidade do Estado ao fazê-lo assumir seus deveres enquanto garante dos direitos humanos das mulheres e responsabilizá-lo, inclusive, por possíveis omissões. Em outras palavras, as disposições da Convenção são aplicáveis não apenas a particulares que violem os direitos humanos das mulheres, mas também à violência perpetrada ou tolerada pelo Estado e/ou seus agentes (RODRÍGUEZ, 1996). De acordo com a Convenção de Belém do Pará:

Art. 4.º - Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos, dentre os quais: (a) direito a que se respeite sua vida; (b) direito a que se respeite sua integridade física, mental e moral; (c) direito à liberdade e à segurança pessoais; (d) direito a não ser submetida a tortura; (e) direito a que se respeite a dignidade da sua pessoa e a que se proteja sua família; (f) direito a igual proteção perante a lei e da lei; (g) direito a recurso simples e rápido perante tribunal competente que a proteja contra atos que violem seus direitos; (h) direito de livre associação; (i) direito à liberdade de professar a própria religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; e (j) direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões (BRASIL, 1996, p. 14471).

A Convenção estatui, para os Estados-Partes, o dever de adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e empenhar-se em:

Art. 7.º – [...] (a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicas, ajam de conformidade com essa obrigação; (b) agir com devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; (c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis; (d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; (e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher; (f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher

sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos; (g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso à restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; (h) adotar medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência da Convenção (artigo 7.º).

Em observância aos preceitos da Convenção, os Estados-Partes devem, portanto, o mais cedo possível, elaborar leis, enunciar políticas e programas destinados à prevenção e repressão da violência contra a mulher e à proteção das mulheres em situação de violência, criando maneiras de reparar os danos sofridos (LIBARDONI, 2004). Assim:

A Convenção confere importantes responsabilidades aos Estados na missão de proteger a mulher da violência no âmbito privado e público. O enfoque da Convenção é a **prevenção, punição e erradicação** da violência contra a mulher. Os Estados têm que tomar medidas para prevenir a violência, investigar diligentemente qualquer violação perseguindo a responsabilização dos violadores e assegurar a existência de recursos adequados e efetivos para a devida compensação para as vítimas das violações (FARIA; MELO, 1998, p. 14, grifo das autoras).

Os Estados-Partes, por meio da Convenção, comprometem-se, ainda, a adotar medidas específicas, inclusive programas destinados a:

Art. 8.º – [...] (a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos; (b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher; (c) promover a educação e o treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher; (d) prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeitada a violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados; (e) promover e apoiar programas de educação governamentais e privados, destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência; (f) proporcionar à mulher sujeitada a violência acesso a programas eficazes de recuperação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social; (g) incentivar os meios de comunicação a que formulem diretrizes adequadas de divulgação, que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e enalteçam o respeito pela dignidade da mulher; (h) assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, conseqüências e freqüência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias; e (i) promover a cooperação internacional para o intercâmbio de idéias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada a violência (BRASIL, 1996, p.14471).

Diversamente do sistema global de proteção aos direitos humanos, que não dispõe de um órgão jurisdicional competente para julgar casos individuais de violação aos direitos

internacionalmente assegurados, o sistema interamericano possui a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões têm força jurídica vinculante e obrigatória, e com competência, dentre outras, para receber e analisar, através de uma de suas Comissões, petições individuais que contenham denúncias de violação aos direitos humanos contra os Estados-partes, nos termos estabelecidos pelos instrumentos internacionais que integram o sistema interamericano de direitos humanos. Nesse sentido, os Estados-Partes apresentarão, de acordo com o artigo 10, relatórios nacionais à Comissão Interamericana de Mulheres com as informações sobre as medidas adotadas para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, para prestar assistência à mulher afetada pela violência, bem como sobre as dificuldades que observarem na aplicação das mesmas e os fatores que contribuem para a violência contra a mulher.

Além disso, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7.º da Convenção por um Estado-Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamentação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições.

Desse modo, para efetuar denúncias individuais de violações à Convenção de Belém do Pará contra um Estado-parte, deve-se submeter uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, após avaliá-la, emitirá um informe final no qual determinará a existência ou não de responsabilidade do Estado acusado, sendo certo que as decisões dessa Comissão, ao contrário daquelas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não possuem força jurídica vinculante e obrigatória, apenas política e moral. Se o Estado não cumpre a determinação da Comissão, o caso é então remetido à Corte Interamericana para julgamento.

Frise-se, por fim, que as medidas previstas no artigo 7.º da Convenção representam deveres dos Estados-Partes exigíveis de imediato. E aquelas elencadas no artigo 8.º, por sua vez, assumem feições programáticas, podendo ser adotadas pelos Estados-Partes progressivamente. São medidas de caráter preventivo, que carecem de justiciabilidade imediata junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, embora os Estados devam reportar-se a elas em seus relatórios nacionais (FARIA; MELO, 1998). Faria e Melo (1998, p.14) advertem:

Ponderamos, entretanto, que os Estados Membros não podem esconder-se sob o manto da "progressividade", para nada fazer em relação as medidas de caráter preventivo e educativo. Se nenhum passo é dado no sentido da realização destas medidas não se pode falar em adoção progressiva, mas sim em omissão total do Estado. Pensamos que tal comportamento não só pode, como deve ser submetido à Comissão de Direitos Humanos na forma do artigo 12 para declarar a omissão do Estado-parte na implementação da Convenção.

Dessa forma, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher representa um avanço em termos de proteção dos direitos humanos das mulheres, na medida em que compreende a desigualdade de poder entre homens e mulheres como causa da violência contra estas últimas. Reconhece a dimensão social desta temática, conferindo-lhe visibilidade, e repele o tratamento baseado na excepcionalidade (o qual se pauta na errônea concepção de que a violência contra a mulher é resultado tão-somente de problemas individuais, familiares ou privados).

3.5 Os compromissos internacionais e o Brasil

Consoante visto, a ação dos movimentos feminista impactou a Organização das Nações Unidas e outras organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos, as quais produziram importantes tratados, convenções e conferências, que reconheceram os direitos humanos das mulheres. No que concerne à discriminação e à violência contra a mulher, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher declararam direitos e comprometeram os Estados-Partes a adotarem um conjunto de medidas capazes de erradicar essas violações de direitos humanos dos espaços público e privado.

Tais Convenções produziram impactos positivos nas legislações de inúmeros países, inclusive o Brasil. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006), a qual será abordada no próximo tópico, em sua ementa, faz referência a ambas as convenções, regulamentando, portanto, direitos assegurados a nível internacional, ratificados pelo Brasil por meio dos aludidos documentos sobre direitos humanos. E mais: em seu artigo 6.º, reconhece expressamente que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

Entretanto, tais avanços, no que respeita à institucionalização de direitos nos âmbitos internacional e nacional, representam apenas mais um momento da luta do movimento feminista pela igualdade de gênero, vez que esses direitos, por vezes, não se concretizam na vida de milhares de brasileiras, em decorrência das contradições de gênero, classe e raça/etnia, agudizadas pela onda globalizante neoliberal, impondo a permanente vigilância e mobilização da sociedade no sentido de assegurar a efetivação daqueles direitos. Nesse lastro, Almeida (2004, pp. 65-66), explicando que os direitos, em qualquer sociedade, devem ser avaliados em termos de sua determinação concreta, ressalta:

Com efeito, o Brasil ratificou vários tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, a partir da promulgação da nova Constituição e, portanto, nos marcos da ofensiva neoliberal. Sob a sociabilidade burguesa e a hegemonia patriarcal e racista, as lutas são travadas cotidianamente, num quadro em que os direitos humanos, profundamente imbricados na vida social, são constantemente postos em xeque e as desigualdades sociais são reproduzidas exponencialmente. A apreensão das mediações necessárias só poderá ocorrer nos marcos de lutas das classes trabalhadoras e das categorias subalternas contra o desmonte dos seus direitos arduamente conquistados. É tão-somente a partir de tal perspectiva que se poderá inserir o combate à violência na agenda de lutas históricas por uma sociedade sem desigualdades – de classes, de gênero e étnico-raciais.

Na sociedade brasileira, por conseguinte, a luta pelos direitos humanos assume, historicamente, contornos dramáticos se considerarmos que a violência endêmica estrutural cotidiana é dirigida sistematicamente a frações de classe e a categorias exploradas (como as mulheres) e temperada pela cultura política autoritária do país, fecundada pelo medo, banalizada e naturalizada em todos os níveis da sociedade (ALMEIDA, 2004).

Isso porque, no Brasil, a sociedade é bastante complexa, heterogênea, contraditória e crivada de ambivalências de todos os tipos, sendo que a descoberta da lei e dos direitos convive, cotidianamente, com a violência, os preconceitos, as discriminações, a confusão entre direitos e privilégios, práticas autoritárias, populistas, clientelistas, corporativistas, que se renovam e se colocam no caminho de critérios públicos igualitários (TELLES, 2004, pp. 91-102).

Em nosso país, lamentavelmente, ao longo da história, verifica-se que o poder tem procurado realizar-se sem mediações políticas, ou seja, mediante a relação direta entre governantes e governados, sendo pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor (na qual o governante não apenas detém o poder, mas também o saber sobre o social e sobre a lei, privando os governados do conhecimento do mundo sócio-político e, por isso mesmo, tutelando-os), bem como operando simultaneamente com a transcendência e a imanência (isto

é, o governante se apresenta como estando fora do social e, ao mesmo tempo, só consegue realizar sua ação se fizer parte do todo social) (CHAUI, 2004).

Por todos esses fatores, a efetivação dos direitos humanos é desafiadora e requer a atenção e a vigilância permanente de toda a sociedade e dos poderes públicos. Demanda, ainda, o conhecimento pela população de seus direitos, o que somente é possível mediante o fortalecimento da educação e a publicidade dos instrumentos nacionais e internacionais de proteção aos direitos fundamentais.

4 A LEI MARIA DA PENHA: advento e principais inovações

Existe uma história não escrita das mulheres. Uma história que assim permanece, porque, muitas vezes, não se observa, ainda hoje, a preocupação em registrá-la. “Do ângulo das categorias de sexo, as mulheres, ainda que façam história, têm constituído sua face oculta. A história oficial pouco ou nada registra da ação feminina no devenir histórico” (SAFFIOTI, 2001, p.11). Por isso, movimentos sociais e políticos desenvolvidos a partir do final dos anos 1960 têm se empenhado no resgate dessa história oculta, buscando inserir as vozes que faltavam, as dos excluídos, dentre elas, as vozes femininas. No caso da história de mulheres, o esforço é no sentido de demonstrar o papel vital desempenhado pelas mesmas no passado e no presente.

Apesar disso, não se pode ignorar a exclusão das mulheres dos documentos escritos, geralmente considerados as únicas fontes válidas para a história. Quase sempre o que conhecemos nos é transmitido por homens. São trabalhos literários, textos normativos, tratados morais e expressões artísticas nos quais ou as mulheres estão completamente ausentes, ou são encontradas dentro do discurso de homens sobre mulheres. Daí o esforço em se introduzir novas fontes históricas de diferentes naturezas, tais como as orais, com o fito de expandir as fronteiras da história e de trazer à tona as vozes das mulheres, com toda complexidade de suas narrativas e suas múltiplas perspectivas sobre o passado e o presente, possibilitando-se lançar luz sobre as contradições e repressões do discurso público (SALVATICI, 2005, pp. 29-41).

A Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006, é, nesse sentido, um marco na história das mulheres brasileiras. A violência contra as mulheres, sobretudo aquela ocorrida nos âmbitos doméstico e familiar, sempre foi (e permanece como), de acordo com o já exposto, uma das principais denúncias dos movimentos feministas brasileiros. Em vigor desde 22 de setembro de 2006, a aludida lei lança um novo olhar jurídico-legal sobre a questão, outrora relegado pela Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), a qual não incluía qualquer perspectiva das relações de poder entre os sexos na esfera do privado.

Conhecida como Lei Maria da Penha, é ela a expressão do anseio pela construção de uma sociedade brasileira mais igual e justa, na qual homens e mulheres são substantivamente iguais e a violência doméstica e familiar contra a mulher é tratada como um delito, recebendo o agressor, após o devido processo legal, a sanção penal correspondente ao ato delituoso praticado. Contudo, a referida lei não se destaca apenas por seu caráter punitivo:

é ela uma norma integral que prevê importantes medidas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher e de proteção à mulher em situação de violência, dispondo, inclusive, sobre diversas políticas públicas que deverão ser executadas pelo Estado brasileiro com o fito de alcançar aqueles fins. Propõe-se a ser um instrumento voltado a auxiliar num processo de mudança política, social, jurídica e cultural em favor da valorização dos direitos humanos das mulheres.

Daí decorre a necessidade de se desvelar o contexto no qual surgiu a Lei Maria da Penha, tarefa esta que auxilia no processo de aferição do sentido, do alcance e da finalidade dessa norma, já que ela é produto de inúmeras lutas travadas pelo movimento feminista no Brasil e no exterior, conforme se demonstrará adiante mediante a análise de fatos que atuaram como catalisadores na sua elaboração e aprovação, a saber: os casos de Maria da Penha e Márcia Leopoldi e as recomendações do Comitê CEDAW. Por ora, destaque-se que:

O movimento de mulheres e feminista teve um papel fundamental em todo o processo de elaboração e aprovação desta Lei. No início, um Consórcio de apenas seis organizações, depois dezenas e mesmo centenas de mulheres discutiram e fizeram sugestões. Para chegarmos a essa grande conquista, foi importantíssimo o trabalho articulado com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que juntos formaram uma corrente para aprovar a Lei Maria da Penha (CORTÊS; MATOS, 2007, p. 03).

É essencial registrar o processo histórico e social de elaboração da mencionada lei, pois ele, no desenrolar da relação entre o Estado e os movimentos de mulheres e feministas, conduziu à transformação de ambos e da própria relação. De fato, observa-se, de um lado, uma mudança qualitativa do discurso estatal, debitada tanto à necessidade de recuperação de sua legitimidade quanto a uma lenta tomada de consciência pelo Estado de sua responsabilidade pela garantia de adequadas condições de vida às mulheres. De outro, os movimentos, ao terem suas reivindicações consideradas pelo Estado, têm a sua luta legitimada. Por fim, nessa relação, verifica-se a transformação de necessidades e carências em direitos, o que resulta num “amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania” (JACOBI, 1993, p. 159).

4.1 O caso emblemático de Maria da Penha Maia Fernandes

A Lei n.º 11.340/2006 é, conforme analisaremos, uma norma avançada e inovadora em muitos sentidos. O próprio fato de ter sido batizada com o nome de uma mulher

vítima da violência doméstica e familiar – Maria da Penha – é algo sem precedente no ordenamento jurídico pátrio (no qual, em regra, as leis são alcunhadas com os nomes daqueles que as propõem, como, por exemplo, a Lei Afonso Arinos – Lei n.º 1.390/51), traduzindo a inserção, nos campos do direito e da justiça penal, de uma maior preocupação com a vítima, e não apenas com o réu.

Em 29 de maio de 1983, enquanto dormia, a biofarmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes foi atingida por um tiro de espingarda, que a deixou paraplégica, começando aí o seu calvário. A relação tumultuada entre Maria da Penha e o seu marido, o economista e professor universitário Marco Antônio Heredia Viveiros, atingira o seu ápice: as investigações demonstrariam que Maria da Penha fora vítima da primeira tentativa de homicídio por parte de seu marido.

Viveiros tentaria mais uma vez contra a vida de sua esposa. Após retornar para casa, ainda se recuperando do primeiro ataque e sem desconfiar de que o próprio marido era o seu algoz, Maria da Penha receberia uma forte descarga elétrica durante o banho, sobrevivendo por pura sorte, quando então compreenderia o motivo pelo qual, há algum tempo, o marido utilizava o banheiro das filhas para banhar-se. Era, agora, manifesto que ele era o responsável pela segunda agressão.

Mas nada aconteceu de repente. Durante todo o tempo em que ficou casada, Maria da Penha sofreu repetidas agressões e intimidações, sem reagir, temendo uma represália ainda maior contra ela e as três filhas. Depois de ter sido quase assassinada, por duas vezes, tomou coragem e decidiu fazer uma denúncia pública (CORTÊS; MATOS, 2007, p. 6).

E apesar de Viveiros atribuir a primeira agressão a um suposto assalto à residência do casal durante o repouso noturno, restaria provado, no inquérito policial, que ele era o autor da primeira agressão também: conquanto negasse possuir qualquer arma de fogo, a espingarda utilizada no crime foi encontrada com Marco Antônio. Além disso, o testemunho dos empregados do casal apontava para o gênio violento do patrão.

E o crime, conforme ficaria demonstrado, foi premeditado. Dias antes do primeiro ataque, Marco Antonio havia convencido Maria da Penha a celebrar um seguro de vida, do qual ele seria o beneficiário, além de tê-la feito assinar um recibo de venda do veículo de que era proprietária. O Ministério Público, com base nas provas colhidas, ofereceu denúncia contra Marco Antônio perante a 1.^a Vara Criminal de Fortaleza em 28 de setembro de 1984, aí tendo início a luta de Maria da Penha por justiça.

Viveiros foi pronunciado em 31 de outubro de 1986. Porém, foi levado a júri apenas em 4 de maio de 1991, quando foi condenado a 10 anos de prisão. A defesa apelou no

mesmo dia, alegando nulidade decorrente de falha na elaboração dos quesitos. Como o recurso foi acolhido pelo Tribunal de Justiça do Ceará, o réu foi submetido a novo julgamento, em 15 de março de 1996, sendo condenado a pena de 10 anos e 6 meses de prisão. Novos recursos foram, então, interpostos pela defesa contra a decisão. Resultado: Marco Antônio somente foi preso em setembro de 2002 – dezenove anos após a prática do crime.

Nesse ínterim, Maria da Penha não se manteve inerte. Ao contrário. Publicou o livro “Posso contar, sobrevivi” em 1994, contando a sua história. Em 1998, quinze anos após o crime, embora já condenado duas vezes pelo Tribunal do Júri do Estado do Ceará (em 1991 e 1996), o seu agressor permanecia em liberdade e não havia uma decisão definitiva no processo. Maria da Penha reuniu forças para brigar contra a omissão da justiça brasileira em executar medidas investigativas e punitivas contra o seu agressor.

Em 20 de agosto daquele ano, com o apoio do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), entidade não-governamental que luta pela defesa e promoção dos direitos humanos junto a OEA, e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), um grupo de mulheres que atua na defesa dos direitos das mulheres da América Latina e do Caribe, com escritório sediado em Porto Alegre (RS), formalizou uma denúncia contra o Brasil (caso n.º 12.051/OEA), que foi recebida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sediada em Washington (EUA), analisa denúncias de violações aos direitos humanos, assim considerados aqueles relacionados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que lhes são apresentadas por qualquer indivíduo (a própria vítima ou terceira pessoa, com ou sem o conhecimento daquela primeira), grupo ou ONG legalmente reconhecida por pelo menos um Estado-membro da Organização dos Estados Americanos.

Essa Comissão solicitou, então, informações ao Brasil, que não se manifestou. Em 04 de agosto de 1999, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos advertiu o governo brasileiro sobre a possibilidade de aplicação da “revelia”. O Brasil, mais uma vez, manteve-se silente. A Comissão, à vista disso, acolheu as denúncias, tornando público o Relatório 54, de 04 de abril de 2001, no qual recomendou providências por parte do governo brasileiro com vistas a dar efetividade às Convenções de combate à violência contra a mulher.

Quanto ao fundo da questão denunciada, a Comissão conclui neste relatório, elaborado segundo o disposto no artigo 51 da Convenção, que o Estado violou, em prejuízo da Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados pelos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1(1) do referido instrumento e nos artigos II e XVII da Declaração, bem como no artigo 7 da Convenção de Belém do Pará. Conclui também que essa violação segue um padrão discriminatório com respeito a tolerância da violência doméstica contra mulheres no Brasil por ineficácia da ação judicial. A Comissão recomenda ao Estado que proceda a uma investigação séria, imparcial e exaustiva para determinar a responsabilidade penal do autor do delito de tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Fernandes e para determinar se há outros fatos ou ações de agentes estatais que tenham impedido o processamento rápido e efetivo do responsável; também recomenda a reparação efetiva e pronta da vítima e a adoção de medidas, no âmbito nacional, para eliminar essa tolerância do Estado ante a violência doméstica contra mulheres (OEA, 2001).

O Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA impôs o pagamento de uma indenização de 20 mil dólares em favor de Maria da Penha, como reparação simbólica e material pelos prejuízos decorrentes do sentimento de impunidade experimentado por mais de 15 anos, e recomendou ao Estado brasileiro: (a) o completo, rápido e efetivo processamento penal do responsável pela agressão e tentativa de homicídio contra a mesma; (b) a realização de uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar as responsabilidades pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do agressor, bem como a tomada das medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes; (c) a adoção de medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica; (d) a simplificação dos procedimentos judiciais penais a fim de reduzir o tempo processual (sem afetar os direitos e garantias do devido processo); (e) o estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às conseqüências penais que gera; (f) multiplicação do número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotação das mesmas dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica; e (g) inclusão nos planos pedagógicos de unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares (OEA, 2001).

É possível, assim, inferir o quão simbólico foi o Caso Maria da Penha, pois: (a) pela primeira vez, a Convenção de Belém do Pará foi utilizada para a responsabilização de um Estado pela violência doméstica praticada por um particular; (b) foi reconhecida a existência

de um padrão sistemático de violência doméstica contra as mulheres no Brasil; (c) foi identificada a ineficácia do sistema judicial brasileiro ao nível nacional. De acordo com a Agende (2007, p. 7):

Devido ao uso efetivo do sistema internacional de proteção aos direitos humanos - regional e global - em ações de litígio e monitoramento, e por pressão política internacional e nacional, finalmente, em março de 2002 o processo criminal foi concluído no âmbito interno e, em outubro do mesmo ano, o agressor foi preso (embora já se encontre cumprindo pena em regime semi-aberto, de acordo com a lei nacional).

Conforme consignado alhures, Marco Antonio Heredia Viveiros foi preso somente em setembro de 2002 (portanto, após a divulgação do relatório), faltando pouco tempo para a prescrição do crime. Cumpriu, em regime fechado, menos de um terço da pena, sendo colocado em regime aberto em 2004, quando retornou para o Rio Grande do Norte, onde fora preso. Destarte, o Relatório 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos teve o condão de reacender, no Brasil, as discussões sobre a necessidade de uma legislação específica destinada a prevenir e a coibir a violência doméstica contra a mulher. Ao lado das recomendações do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher (da Organização das Nações Unidas) e das pressões dos movimentos feministas, o Relatório 54/01 da Organização dos Estados Americanos conseguiu acelerar o processo de elaboração e de aprovação da Lei Maria da Penha.

4.2 O caso de Márcia Cristina Leopoldi

Outro caso que também contribuiu para abreviar o processo de elaboração da Lei Maria da Penha foi o de Márcia Cristina Leopoldi. Em 1984, na cidade de Santos (SP), Márcia Leopoldi foi torturada e assassinada pelo ex-namorado, José Antônio Brandão do Lago, que, inconformado com o rompimento do namoro, estrangulou a vítima no apartamento desta. Márcia, uma estudante de arquitetura de 24 anos, namorou Lago por apenas três meses, durante os quais eram constantes as crises violentas de ciúme do rapaz, razão pela qual romperam o relacionamento. Mais tarde, descobrir-se-ia que, contra Lago, antes do homicídio em comento, já haviam sido registrados seis boletins de ocorrência em decorrência de outras agressões contra mulheres.

No primeiro julgamento, realizado em 1992, Lago foi condenado pelo Tribunal do Júri de Santos a cinco anos de reclusão. No mesmo ano, a irmã da vítima, Deise Leopoldi, procurou a União de Mulheres de São Paulo e filiou-se à entidade, a qual passou a mobilizar-se em torno do caso em diversos espaços de luta, mormente junto a organizações de direitos humanos, nos âmbitos local, nacional e internacional. A União de Mulheres, em parceria com a Casa de Cultura da Mulher Negra, promoveu, dentre outras, a campanha “A impunidade é cúmplice da violência”, em 1992, que teve como foco o caso de Márcia Leopoldi.

No mesmo ano, o agressor foi submetido a um segundo julgamento, sendo condenado a 15 anos de reclusão. Foi preso por dois meses na penitenciária de Santos, mas obteve *habeas corpus* para aguardar em liberdade a decisão do recurso que interpusera perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. E, embora sua condenação tenha sido confirmada em 1993, Lago já estava foragido. Somente seria capturado doze anos mais tarde, em 2005, após Deise Leopoldi ter levado o caso ao programa de televisão “Mais Você” (da Rede Globo).

Em 1996, nove anos antes da prisão de Lago, a União de Mulheres de São Paulo, em parceria com o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e a Human Rights Watch, com fundamento na Convenção Americana dos Direitos Humanos e na Convenção de Belém do Pará, denunciou o caso Márcia Leopoldi perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A Comissão, sob o número 11.996, protocolou o pedido apenas em 1998. Naquele ano, o governo brasileiro respondeu ao pedido de informação da CIDH, alegando, entre outras coisas, que a fuga do réu não era consequência do *habeas corpus* e que as autoridades brasileiras continuavam procurando o seu paradeiro.

Em 2004, a Comissão solicitou, então, informações atualizadas aos autores da denúncia para decidir sobre a admissibilidade do caso. Os peticionários precisavam provar, concretamente, a ineficácia do sistema de Segurança Pública do Estado de São Paulo em capturar o fugitivo. Mesmo diante do receio de prosseguir no pedido perante a referida Comissão, decorrente da dúvida acerca da capacidade de vencer a disputa, os peticionários consideravam que não deveriam desistir. E assim prosseguiram, buscando a condenação do Estado brasileiro por sua negligência e ineficácia. Desejavam que fossem dele exigidas a formulação e a implementação de políticas públicas de combate, de enfrentamento e de prevenção à violência contra a mulher.

Quando Lago foi preso, em 2005, no Maranhão, os peticionários conseguiram reunir as provas que necessitavam. Foi comprovado que, durante o tempo em que permaneceu

foragido, Lago, utilizando-se de seu nome verdadeiro, vendeu uma propriedade, abriu empresas e manteve contato com a família, restando patente a inércia das autoridades brasileiras. Ademais, já havia o mesmo sido acusado de uma nova agressão contra uma ex-noiva maranhense. Os novos fatos enrijeceram a tese de que o Estado brasileiro é leniente em relação aos autores de violência doméstica, dando a esse fenômeno tratamento de excepcionalidade, abordando suas manifestações como fatos isolados, e desconsiderando a sua gravidade. O caso ainda tramita perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

4.3 As recomendações do Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

Conforme exposto no capítulo anterior, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), em seu artigo 17, criou um Comitê Sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, encarregado de fiscalizar o cumprimento daquela Convenção pelos países que a ratificaram, examinando os progressos alcançados.

É ele composto por 23 especialistas nas áreas abarcadas pela Convenção, os quais são eleitos por votação secreta na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, dentre uma lista de pessoas indicadas pelos Estados-Partes, levando-se em consideração uma repartição geográfica equitativa e a representação das diversas formas de civilização, bem como dos principais sistemas jurídicos. Frise-se que, “embora essas pessoas sejam indicadas pelos governos, elas não trabalham como representantes de seus países” (LIBARDONI, 2002, p. 55), exercendo suas funções a título pessoal, com autonomia.

De acordo com o artigo 18 da Convenção, os Estados-Partes têm o dever de submeter ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame daquele Comitê, relatórios sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da CEDAW e sobre os progressos alcançados a esse respeito: a) no prazo de um ano a partir da entrada em vigor da Convenção para o Estado interessado; e b) posteriormente, pelo menos a cada quatro anos (e toda vez que o Comitê solicitar). Esses relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que influam no grau de cumprimento das obrigações estabelecidas pela CEDAW. Uma vez que, até 1999 (momento da adoção do

Protocolo Facultativo à CEDAW pela ONU), inexistiam sanções para o descumprimento dos referidos prazos, muitos países não os observavam. Nesse lastro, quando da submissão do primeiro relatório pelo governo brasileiro ao supracitado Comitê, Libardoni (2002, p.56) observa:

A forma que a Convenção previu para que o Comitê possa fiscalizar seu cumprimento pelos países é o exame de relatórios enviados pelos próprios países. O Brasil ratificou essa Convenção em 1984. Teria de ter enviado o primeiro relatório em 1985 e, se tivesse obedecido a Convenção nessa parte, já teria enviado mais quatro relatórios. Acontece que somente agora no final de 2002 o Brasil está enviando seu primeiro relatório. Esse documento foi feito em parceria com a sociedade civil, com o movimento de mulheres, que organizou-se para desenhar o quadro da situação das mulheres no país.

Como se pode perceber, esse sistema de fiscalização apresenta dificuldades, já que o Comitê fica esperando o país apresentar seu relatório. Se o país não apresenta, nada acontece, e o Comitê não tem como saber se o país está ou não cumprindo a Convenção. Por outro lado, é o governo quem faz o relatório, o que não garante que será sincero e contará todas as dificuldades, principalmente se não estiverem cumprindo o que foi determinado.

Em decorrência das referidas dificuldades, nada impede que organizações não-governamentais e/ou grupos da sociedade civil organizada apresentem relatórios-sombra (ou relatórios-alternativos) que ajudem o Comitê a avaliar os relatórios governamentais, inclusive, mediante a denúncia dos casos de omissão ou discriminação praticados pelo próprio governo. Os relatórios recebidos são analisados pelo Comitê CEDAW, que poderá encaminhar perguntas ao Estado-Parte e/ou chamar o representante do país para uma sessão de diálogo construtivo.

Com base no exame dos relatórios e nas demais informações recebidas dos Estados-Partes, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, através do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, informará anualmente suas atividades à Assembléia Geral da ONU e apresentará sugestões e recomendações de caráter geral, as quais serão incluídas no relatório do Comitê, juntamente com as observações que os Estados-Partes tenham porventura formulado. O Secretário-Geral das Nações Unidas transmitirá os relatórios do Comitê à Comissão sobre a Condição da Mulher (artigo 21).

Em 2002, o Brasil apresentou o primeiro relatório ao referido Comitê, o qual abrangeu um período de dezessete anos, apontando as principais medidas adotadas pelo Governo brasileiro, com a finalidade de dar cumprimento à CEDAW, a partir de 1985. O mencionado relatório foi resultado do esforço coletivo de organizações feministas¹¹, de

¹¹ As organizações Advocaci, Agende, Cepia, Cfêmea, Cladem/Ipê, Geledes, Nev e Themis atuaram sob a coordenação das especialistas em direitos humanos Flávia Piovesan e Silvia Pimentel.

especialistas em direitos humanos e dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, estes representados através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Embasado nesse relatório, o Comitê reconheceu, no documento intitulado “Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: combined initial, second, third, fourth and fifth periodic reports of State parties - Brazil”, que, no Brasil, não obstante os importantes avanços constitucionais e legislativos, os preconceitos e as atitudes sexistas contra as mulheres persistiam.

O Comitê expressou preocupação com relação ao fosso que separa as garantias constitucionais de equidade entre homens e mulheres e a situação de fato das mulheres (em especial, das afrodescendentes e das indígenas) nas áreas social, econômica, cultural e política. Recomendou a adoção de mecanismos que garantissem a completa implementação das leis e dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Opinou pela necessidade de reforma urgente dos Códigos Civil de 1916 e Penal de 1940, de modo a eliminar os dispositivos baseados numa perspectiva discriminatória das mulheres.

Ademais, observou a persistência de uma jurisprudência discriminatória calcada numa moral dual, que aplica diferentes medidas ao comportamento dos homens e ao das mulheres, constituindo, por isso, uma necessidade urgente a promoção de uma doutrina jurídica assentada nos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção dos direitos humanos das mulheres, fundados numa perspectiva democrática e igualitária no que respeita às questões de gênero.

O Comitê lastimou a persistência da violência contra mulheres e meninas (inclusive, doméstica e sexual) e das punições brandas aplicadas aos agressores. Lamentou, ainda, o fato de o Brasil carecer de uma legislação específica sobre a violência de gênero, em particular sobre a violência doméstica, destacando que todos os projetos de lei, até então submetidos à Câmara dos Deputados, eram rechaçados sob o argumento de não se circunscreverem ao direito penal, abarcando diversas esferas jurídicas¹².

¹² Ironicamente, a Lei n.º 11.340 (Lei Maria da Penha), de 07 de agosto de 2006, é uma lei que extrapola a esfera penal, contemplando tanto medidas de natureza cível quanto criminal.

4.4 O processo de elaboração da proposta de lei de combate à violência doméstica contra as mulheres

Em conformidade com o já exposto, embora o Brasil tenha ratificado, ao longo de sua história, inúmeros tratados e convenções internacionais de direitos humanos, os quais dispunham, direta ou indiretamente, sobre a temática da violência contra as mulheres, as lesões corporais e as ameaças infligidas pelos maridos e/ou companheiros às mulheres permaneciam submetidas aos institutos despenalizadores da Lei n.º 9.099/95, a qual se converteu, então, na lei de violência doméstica¹³, conquanto não incluísse, repise-se, qualquer perspectiva das relações de poder entre os sexos nos âmbitos doméstico e/ou familiar, contribuindo, desse modo, para a banalização e para a quase descriminalização daqueles crimes, e reforçando a noção de hierarquia entre os gêneros.

Em face dessa paradoxal situação, e reconhecendo a existência de um padrão específico de violência contra as mulheres (cujas maior incidência se dá nas relações domésticas e familiares) a reclamar uma resposta especial e diferenciada, nos dias 19 e 20 de agosto de 2002, na sede da CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), localizada no Rio de Janeiro, reuniram-se as advogadas Leila Linhares Barsted (da Cepia), Carmem Campos (da Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero), Silvia Pimentel (do Comitê Latino-Americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher - Cladem), Iáris Ramalho (do Centro Feminista de Estudos e Assessoria - Cfemea), Ester Kosoviski (da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ), Elizabeth Garcez (da Agende - Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento), Beatriz Galli (da Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos - Advocaci), Rosana Alcântara (do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro - Cedim), além da defensora pública do Rio de Janeiro, Rosane Reis Lavigne, e da Procuradora da República, Ela Wiecko de Castilho, com o objetivo de: a) avaliar os efeitos da Lei n.º 9.099/95 sobre os crimes domésticos praticados contra as mulheres; b) analisar os diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre essa matéria, bem como a legislação sobre violência contra mulheres de outros países latino-americanos; e c) buscar uma resposta legislativa adequada a essa problemática em nosso país (BARSTED; LAVIGNE, 2002).

¹³ Segundo Barsted e Lavigne (2002, p. 8), eram mulheres as cerca de 70% das denunciadas dos crimes de lesões corporais e de ameaças perante os Juizados Especiais Criminais.

Concluíram que: a) a Lei n.º 9.099/95, no que se refere à violência doméstica cometida contra as mulheres, deveria ser rejeitada, já que não se estava diante de uma violência de “menor potencial ofensivo”, mas sim diante de uma grave violação a direitos humanos; b) era necessária a elaboração de um anteprojeto de lei que incorporasse a preocupação com as vítimas dessa espécie de violência, incluindo medidas de proteção; c) após a elaboração do citado anteprojeto, o mesmo deveria ser submetido ao debate com o movimento de mulheres, parlamentares, membros da magistratura e outros atores sociais.

Assim, em 22 e 23 de outubro daquele mesmo ano, o grupo de trabalho reuniu-se em Brasília, desdobrando-se o encontro em dois momentos: a) duas reuniões, presididas pela Secretaria de Estado dos Direitos das Mulheres¹⁴ (SEDIM), com a participação de magistrados de juizados especiais criminais de diversos estados brasileiros, nas quais o grupo de trabalho expôs e debateu a minuta de um anteprojeto elaborado por essa articulação feminista; b) uma reunião interna do grupo para sistematizar os resultados das reuniões com os juízes e para dar continuidade à elaboração do anteprojeto de acordo com as disposições da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

Com fulcro no argumento legal da incompatibilidade entre a Lei n.º 9.099/95 e a Convenção de Belém do Pará, isto é, na rejeição da tese de que uma lei que trata sobre infrações penais de menor potencial ofensivo seja adequada para disciplinar conflitos que atentam contra direitos humanos, e tomando esta última (a Convenção) como parâmetro, o consórcio feminista buscou aprimorar o anteprojeto, adequando-o à sistemática técnico-legislativa do direito nacional, através de consultas a renomados juristas, tais como Alexandre Freitas Câmara e Humberto Dalla, bem como refinando sua conceituação em face dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. A esse respeito, Barsted e Lavigne (2002, p.9) consignaram:

Assim, o grupo considera que a Lei n.º 9.099/95 é inadequada no que se refere à sua aplicabilidade em casos de violência doméstica contra as mulheres, além de ser inconstitucional por colidir com norma de caráter supranacional, aprovada, ratificada e promulgada no Brasil pelo Decreto n. 1.973 de 1/8/1996, posterior, portanto, à Lei 9.099/95, e com base constitucional face ao § 2º do artigo 5º da Constituição Brasileira.

Diversas estratégias legais estão sendo avaliadas para que se possam fortalecer argumentos técnico-jurídicos em prol de uma nova lei voltada para a problemática específica da violência contra as mulheres. Deve-se destacar que o grupo de operadoras do direito não se filia a correntes legislativas repressoras e nem

¹⁴ De acordo com Cortês e Matos (2007, p.8), a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher foi, em 2003, transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

tampouco descarta a aplicabilidade da Lei 9.099/95 em conflitos onde não estejam presentes as relações de poder que se observam nos crimes de violência contra as mulheres, quando ocorridos em relações de parentesco, conjugalidade ou intimidade.

No final do ano de 2003, o consórcio das organizações não-governamentais feministas apresentou, no Seminário “Violência Doméstica”, realizado na Câmara dos Deputados em comemoração ao Dia Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher, o anteprojeto à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e à bancada feminina do Congresso Nacional. O anteprojeto propunha a criação de uma política nacional de combate à violência contra a mulher, a conceituação dessa violência com base na Convenção de Belém do Pará, a introdução de medidas de proteção para as vítimas, a criação de um juízo único com competência cível e criminal, a garantia de assistência jurídica gratuita para as mulheres e a não-aplicação da Lei n.º 9.099/95 aos casos de violência doméstica contra as mulheres. Ao discorrer sobre o citado projeto, Teles (2006, p.52) destaca:

O projeto de lei tem diversos pontos positivos. Incorpora o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher da “Convenção de Belém do Pará”, definindo-a como “qualquer ação ou conduta baseada na relação de gênero que cause morte, dano, sofrimento físico, sexual, psicológico, moral ou patrimonial”. Estabelece diretrizes de políticas e ações integradas para prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres. Prevê o atendimento pela autoridade policial de forma ágil e eficiente. Determina a criação de equipes de atendimento multidisciplinar no sistema de justiça, com serviços gratuitos de assistência judiciária, social e médica. Propõe a criação de Varas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher com competência civil e criminal.

A Secretaria, então, com o apoio do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, criou, formalmente, um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de medidas legislativas e de outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher (Decreto n.º 5.030, de 31 de março de 2004), do qual participaram representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Saúde, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e do Ministério da Justiça, além de representantes, na condição de convidados, do consórcio de ONGs feministas e das Comissões do Ano da Mulher da Câmara e do Senado. Promoveu, ainda, encontros para a discussão das propostas do projeto de lei:

A SPM, coordenando o GTI, fez diversas reuniões e convocou oitivas para discutir o anteprojeto com o movimento de mulheres e feminista (AMB), a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, mulheres indígenas, negras, representantes da Magistratura, da Segurança Pública, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Também foi realizado um workshop, denominado “Encontro de Perspectivas”, com operadores de direito, onde foi dado espaço

especial para o juízes dos Juizados Especiais Criminais (JECrims) (BARSTED, 2007, p. 133).

Em 25 de setembro de 2004, o projeto (com as modificações pertinentes, dentre elas a manutenção da competência da Lei n.º 9.099/95 nos casos de violência doméstica) foi submetido, sob a denominação de Projeto de Lei sobre Violência Doméstica contra a Mulher (PL n.º 4.559/04), à apreciação da Câmara dos Deputados. Esse projeto foi, posteriormente, em articulação com a aludida secretaria e com o consórcio feminista, aperfeiçoado por sua Relatora na Câmara dos Deputados, a Deputada Federal Jandira Feghali. Na Comissão de Seguridade Social e da Família, a mencionada deputada apresentou um Substitutivo, retirando a violência doméstica e familiar contra a mulher do âmbito da Lei dos Juizados Especiais, pois, tal como se encontrava, o projeto de lei “não traduzia as preocupações relativas à necessidade de criação de um juízo único (cível e criminal)” (BARSTED, 2007, p. 134). Para tanto, realizaram-se audiências públicas em dez estados brasileiros (dentre eles, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará), tendo sido ouvidos os movimentos de mulheres e as autoridades do Poder Executivo e Judiciário, que apresentaram contribuições importantes, destacando-se a atuação da Desembargadora do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, Dra. Shelma Lombardi de Kato. Em março de 2006, foi votada, aprovada e remetida pelo Plenário da Câmara dos Deputados ao Senado Federal a redação final do projeto. No Senado Federal, o projeto de lei tramitou como o PLC n.º 37/2006, de relatoria da Senadora Lúcia Vânia, e contou com o apoio da Senadora Serys Slhessarenko, que requereu urgência na sua aprovação.

Frise-se que todo esse processo, porém, não ocorreu de maneira linear, pois, da mesma forma que houve setores do Poder Judiciário apoiando a elaboração do projeto, alguns magistrados, sobretudo dos Juizados Especiais Criminais, opuseram resistência ao mesmo. Tanto assim que o Projeto de Lei apresentado, em 2004, à Câmara dos Deputados manteve a competência da Lei n.º 9.099/95, descaracterizando a proposta inicial apresentada pelo Consórcio de ONGs feministas. Também, no documento intitulado “Ata do XIX Fórum Nacional dos Juizados Especiais”, realizado em Aracaju (SE), no período de 31 de maio a 02 de junho de 2006, por exemplo, os juízes e coordenadores de Juizados Especiais manifestaram “preocupação” com a redação do Projeto de Lei da Câmara n.º 37/2006, na parte em que este vedava a aplicação da Lei n.º 9.099/95, aduzindo que o mesmo impossibilitava a aplicação de qualquer sanção penal ao infrator, a composição civil e a transação penal, obrigando a submissão de todos os feitos decorrentes de violência doméstica contra a mulher ao rito ordinário do Código de Processo Penal.

Entretanto, todos esses fatores obstaculizadores à aprovação de uma lei de violência doméstica e familiar contra a mulher serviram apenas para demonstrar a habilidade dos movimentos feministas e de mulheres em negociar com os diferentes Poderes Públicos e as diversas entidades federativas no sentido de resguardar os direitos humanos, sobretudo os das mulheres, e de expandir a democracia e a cidadania. Registre-se, a título ilustrativo, a “Campanha por uma lei integral de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, mediante a qual o movimento feminista reivindicou a exclusão da violência doméstica contra a mulher da competência dos Juizados Especiais Criminais e a criação de uma estrutura no Poder Judiciário para tratar, com exclusividade, todas as questões relativas a esse fenômeno, englobando tanto a área cível quanto a criminal (TELES, 2006).

4.5 Principais inovações trazidas pela Lei Maria da Penha

Consoante já abordado, a proposta da Lei Maria da Penha, em si, já é extremamente inovadora, pois consigna, de modo explícito, a preocupação jurídica com a vítima, com aquela que sofre as conseqüências da ação delitiva, qual seja, a mulher em situação de violência doméstica e familiar, além de tratar de forma clara e sistemática a problemática dessa espécie de violência, diferentemente do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) e do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003), que o fazem de modo tácito e difuso. Ela modifica a resposta que o Estado dá a esse fenômeno, impondo que a violência doméstica e familiar contra a mulher seja tratada com seriedade, enquanto violação de direitos humanos que é, e não como uma bagatela jurídica inventada pelas feministas.

Logo em seu primeiro artigo, declara os seus objetivos, a saber, criar “mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil”, dispor “sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, e estabelecer “medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar”. Portanto, a referida lei apresenta três eixos de intervenção, quais sejam: (a) de prevenção, constituído por medidas educativas que

buscam coibir a reprodução social do comportamento violento e da discriminação baseada no gênero; (b) de proteção, correspondente ao conjunto de medidas destinadas a assegurar a integridade física e os demais direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar; e (c) de repressão, composto por medidas de justiça criminal, relacionadas à apuração da existência do(s) delito(s) e da respectiva autoria e ao processo, julgamento e punição do(s) autor(es) do(s) delito(s) (IZUMINO, 2007). A legislação reafirma, ainda, que:

Art. 2.º - Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social” (BRASIL, 2006, p.1).

Dessa maneira, a lei reconhece a mulher como sujeito de direitos, bem como o dever do Poder Público de desenvolver “políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (art. 3.º, § 1.º). Em outras palavras, admite que as declarações solenes de direitos não bastam, cumprindo ao Estado a adoção das providências cabíveis a fim de consolidá-los. A seguir serão abordadas as principais inovações trazidas pela lei em comento.

4.5.1 Adoção de um novo paradigma jurídico

Talvez, a principal inovação da Lei 11.340/06 tenha sido a adoção de um novo paradigma jurídico, com a perspectiva de gênero. Destarte, o art. 4.º da estabelece que, na interpretação da aludida lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. É de conhecimento do operador do direito que o ordenamento jurídico, principalmente na era do pós-positivismo, assenta como técnica de aplicação do direito a sociológica, à luz do contexto social. O processo sociológico conduz à investigação dos motivos e dos efeitos sociais da lei, culminando na sua aplicação de acordo com as necessidades contemporâneas, com os olhos postos no futuro. Atende às conseqüências econômicas, políticas e sociais da exegese, porque enxerga o sistema jurídico como subsistema do sistema social, e não como um sistema autônomo (HERKENHOFF, 2002, p. 27).

Assim, exige-se dos profissionais jurídicos uma postura menos tecnocrata, menos comprometida com a manutenção do *status quo*, e mais voltada para o compromisso com a transformação e a justiça social. O artigo em comento é um claro exemplo disso: quer um operador do direito coadunado com a realidade social e sensível aos abusos que ameaçam a dignidade humana da mulher em situação de violência doméstica e familiar. A lei exige um intérprete que não se satisfaça apenas com uma igualdade formal, mas sim alguém que busque estabelecer o equilíbrio das relações de gênero. Desafiando a tradição jurídico-legal que tolerava a violência doméstica e familiar contra a mulher, negando-lhe o reconhecimento enquanto violação de direitos humanos ao conferir à mesma o estatuto de “infração penal de menor potencial ofensivo”, a Lei Maria da Penha dispõe que família, sociedade e poder público deverão promover as condições adequadas para o exercício efetivo pelas mulheres dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (art. 3.º, *caput* e § 2.º). Não é outra a razão de os movimentos feministas terem concentrado esforços em torno da elaboração e aprovação da referida lei: a abordagem jurídica do problema estabelece obrigações para o Estado e para a sociedade, legitimando a luta das mulheres por uma sociedade mais justa e igual. Nessa perspectiva:

Por outro lado, há uma consciência avançada da situação capaz de definir os direitos humanos no feminino, como, aliás, vem sendo feito nos campos da saúde, da educação, da violência, jurídico, etc. Os portadores desta consciência lutam por sua difusão, assim como pela concretização de uma cidadania ampliada, isto é, de direitos humanos também para pobres, negros, mulheres. O respeito ao outro constitui o ponto nuclear desta nova concepção da vida em sociedade. Como afirma Saramago, enquanto a religião exige que os seres humanos se amem uns aos outros, o que depende de convivência, uma vez que nem mesmo o amor materno é instintivo (Badinter, 1980), a compreensão dos direitos humanos impõe que cada um respeite os demais. Amar o outro não constitui uma obrigação, mesmo porque o amor não nasce da imposição. *Respeitar o outro, sim, constitui um dever do cidadão, seja este outro mulher, negro, pobre* (SAFFIOTI, 1999, p. 85, grifo nosso).

Ao demandar que a resposta estatal frente aos casos concretos de violência doméstica e familiar contra a mulher leve em consideração o paradigma dos direitos humanos, a lei exige dos agentes políticos e dos servidores públicos, além do conhecimento técnico-jurídico, a sensibilização para os fenômenos da discriminação e da violência de gênero. Reconhecendo o ciclo da violência doméstica, representado pelas inúmeras tentativas de recomposição da relação conjugal realizadas pelas mulheres, por sua dinâmica diferenciada e pela potencialidade de causar um dano irreversível (tal como o feminicídio), a legislação faz uma opção político-criminal de gênero, afastando o uso do tecnicismo jurídico apenas

aparentemente neutro, o qual negava às mulheres a condição de sujeitos de direitos e de proteção pela lei penal (CAMPOS, 2009). Admite, assim, que a violência doméstica e familiar contra a mulher, enquanto expressão da violência de gênero, é estrutural, sendo necessárias medidas específicas para combatê-la. E, ao fazê-lo, abarcando essa violência numa dimensão mais ampla, revela-nos o seu maior desafio: a mudança de olhar e de atitude. Nessa esteira:

O tecnicismo jurídico reveste com aparência de argumento técnico o que é, na verdade, um discurso misógeno ou sexista. No que se refere à Lei Maria da Penha, somente o não-entendimento da violência doméstica como um mecanismo de poder e controle sobre as mulheres e dos objetivos da Lei podem explicar porque alguns tribunais e juízes ainda negam aplicação integral e efetividade a alguns de seus dispositivos (CAMPOS, 2009, p. 29).

Sem ignorar as relações sociais, a submissão histórica das mulheres, o uso da violência como forma de controle sobre o feminino, a banalização do tratamento da violência contra a mulher operada pelo Poder Judiciário e a negação das relações de gênero como estruturantes da desigualdade entre homens e mulheres, a Lei Maria da Penha elege proteger exclusivamente as mulheres, lançando mão de um amplo catálogo de medidas de caráter extrapenal, voltadas à prevenção da violência e à proteção das vítimas, e de outras de caráter repressivo (como o agravamento da pena nos crimes de lesão corporal de natureza leve e o afastamento da Lei n.º 9.099/95) (CAMPOS, 2009). Nessa direção, a lei constitui verdadeira ação afirmativa, buscando reposicionar a mulher na sociedade brasileira mediante estratégias que lhe assegurem a igualdade constitucionalmente proclamada.

4.5.2 Definição de violência doméstica e familiar contra a mulher

Na definição legal do que se deva entender como violência doméstica e familiar contra a mulher reside também uma das principais inovações da Lei Maria da Penha, uma vez que a falta de consciência social conduz este tipo de delito à invisibilidade. Essa definição tem claro propósito pedagógico na medida em que, incorporando a perspectiva de gênero, introduz na ordem jurídica um instrumento para a compreensão desse fenômeno e, conseqüentemente, para a garantia e concretização de princípios e direitos.

Nesse sentido, a Lei n.º 11.340/06 define a 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”. Essa violência, de

acordo com a lei, pode ocorrer em três âmbitos: doméstico, familiar e/ou afetivo. O âmbito doméstico é tomado como “o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas” (art. 5.º, inc. I). O âmbito da família é compreendido “como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa” (art. 5.º, inc. II). A violência pode ocorrer, ainda, “em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida independentemente de coabitação” (art. 5.º, inc. III). Acerca da importância dessas definições, Santos (2008, p.27) redige:

Conforme estabelecido no Art. 5, “Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. A violência pode ocorrer no “âmbito da unidade doméstica” (Art. 5, Inciso I), no “âmbito da família” (Art. 5, Inciso II) ou “em qualquer relação íntima de afeto” (Art. 5, Inciso III). Esta definição é importante por considerar “violência doméstica e familiar” situações de violência que ocorrem não apenas no espaço doméstico, desde que a violência tenha por base as relações de gênero. Além disso, as formas de violência doméstica e familiar previstas na Lei 11.340/2006 não se restringem à violência física, sexual e psicológica: incluem também o dano moral e o dano patrimonial (Art. 5 e Art. 7).

Assim, constitui violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer atividade positiva (um fazer) ou conduta negativa (um abster-se de atividade juridicamente exigida) que, baseada no gênero, entendido como a construção sociocultural do feminino e do masculino, com base na qual se estabelecem papéis distintos e hierarquizados para as diferentes categorias de sexo, cause à mulher, em seu ambiente doméstico, familiar ou de intimidade, uma das seguintes consequências: morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial à mulher. A lei elege uma vítima certa (sujeito passivo) – a mulher –, à semelhança das Convenções internacionais que a inspiraram, e estabelece os âmbitos – elemento espacial do objeto tutelado – em que pode ocorrer a violência (doméstico, familiar ou de intimidade). Izumino (2007, p.7, grifo nosso) enxerga aí a introdução pelo legislador da perspectiva de gênero:

As mudanças introduzidas pela Lei Maria da Penha revelam várias marcas dos embates políticos travados pelos movimentos de mulheres e feministas a partir dos anos 1970, na luta pela cidadania com respeito pelas diferenças de gênero. Além do reconhecimento de que o combate da violência se fará por meio de políticas intersetoriais, a lei introduz outras novidades no debate jurídico nacional, entre as quais se destacam a formalização do compromisso do governo brasileiro em prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, fazendo cumprir a Constituição Nacional e os acordos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro – Convenção de Belém do Pará e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – CEDAW (artigos 1ª a 4ª da Lei n. 11.340/2006). *Têm relevo, também, a definição da violência*

doméstica e familiar contra a mulher como aquela que se baseia no gênero (artigo 5º), classificando-a ainda como violação dos direitos das mulheres (artigo 6º).

Como, por ambiente doméstico, a lei entende ser aquele espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas, estão protegidas pelo manto legal mesmo aquelas mulheres que, encontradas no ambiente doméstico ou caseiro, não possuem vínculo familiar com o agressor. Por sua vez, o âmbito familiar compreende:

A violência no âmbito da família engloba aquela praticada entre pessoas unidas por vínculo jurídico de natureza familiar, podendo ser conjugal, parentesco (em linha reta ou por afinidade), ou por vontade expressa (adoção) (CUNHA; PINTO, 2007, p.30).

Segundo Luiz Antônio de Souza e Vitor Kümpel (2007), o legislador introduziu, dessa maneira, a noção de família de fato, compreendendo pessoas que não têm vínculo jurídico familiar, mas que se consideram aparentadas, como amigos muito próximos e até pessoas que se agregam para fins outros, como o caso de repúblicas, casas de abrigo e albergues. Para esses estudiosos, o legislador teria avançado ao estabelecer, no parágrafo único, do artigo 5.º, que essas relações pessoais, para fins de proteção legal, independem da orientação sexual. Nessa mesma direção, Maria Berenice Dias (2007) destaca a coragem do legislador ao definir família, trazendo um conceito que corresponde ao formato atual dos vínculos afetivos, falando em indivíduos, e não em homem e mulher:

Também não se limita a reconhecer como família a união constituída pelo casamento. Aliás, não poderia fazê-lo porque a Constituição Federal esgarçou o conceito de família e de forma exemplificativa refere-se ao casamento, à união estável e à família monoparental, sem, no entanto, deixar ao desabrigo outros modelos familiares ao usar a expressão “entende-se também como entidade familiar” (CF, art. 226, §4º). Assim, as famílias anaparentais (formadas entre irmãos), as homoafetivas e as famílias paralelas (quando o homem mantém duas famílias), igualmente estão albergadas no conceito constitucional de entidade familiar como merecedoras da especial tutela do Estado (DIAS, 2007, p.43).

Por fim, de acordo com a Lei, a violência doméstica e familiar contra a mulher pode ocorrer, ainda, em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Portanto, aqui, são abrangidos os relacionamentos fundados no amor, na confiança, na camaradagem, etc. Portanto, qualquer relacionamento afetivo e íntimo, como o casamento, a convivência heterossexual ou homoafetiva, o namoro, entre outros. Assim, pela dicção legal, infere-se que a violência contra a mulher pode ocorrer fora do âmbito doméstico ou familiar, desde que decorra do

vínculo de afetividade. Dessa forma, protege-se a mulher que nunca tenha convivido, mas que mantenha ou tenha mantido uma relação íntima com o agressor. Para Dias (2007, p.45):

Diante desta nova realidade não há como restringir o alcance da previsão legal. Vínculos afetivos que refogem ao conceito de família e de entidade familiar nem por isso deixam de ser marcados pela violência. Assim, namorados e noivos, mesmo que não vivam sob o mesmo teto, mas resultando a situação de violência do relacionamento, faz com que a mulher mereça o abrigo da Lei Maria da Penha. Para a configuração de violência doméstica é necessário umnexo entre a agressão e a situação que a gerou, ou seja, a relação íntima de afeto deve ser a causa da violência.

As principais formas em que pode se apresentar a violência doméstica e familiar contra a mulher, segundo a lei, são as seguintes: I – física; II – psicológica; III – sexual; IV – patrimonial; e V – moral. O rol da lei, entretanto, não é exaustivo. Da leitura do seu artigo 7.º, infere-se que podem existir outras modalidades desse gênero de violência (tanto que o legislador utiliza a expressão “entre outras”), o que possibilita ao operador do direito uma interpretação de maneira aberta, conforme os fins sociais a que se destina a lei.

A Lei Maria da Penha não criou tipos penais próprios, apenas exemplificando condutas tidas como violência doméstica e familiar contra a mulher. A tutela penal incide se a ação (ou omissão), considerada como violência doméstica e familiar contra a mulher, estiver tipificada pelo Código Penal (ou por lei especial). Mas, para efetivar o princípio da proteção integral (à mulher), ainda que não tipificada sob a ótica penal, nada impede que se faça o uso da tutela civil permitida pela lei, tais como a ação de natureza civil indenizatória ou de obrigação de fazer ou não fazer, aplicando-se os artigos 186 e 187 do Código Civil e o artigo 461 do Código de Processo Civil. Nessa esteira, são as palavras de Souza (2006, p.53):

Observa-se que a Lei 11.340/06 não tem tipos penais próprios, apenas se refere aos tipos comuns já existentes no ordenamento, acrescentando-lhes circunstâncias qualificadoras ou agravantes e alterando penas, além de acrescentar os requisitos insertos no seu art. 1º, que se refere à existência, entre agente e vítima, de relação doméstica, familiar ou afetiva (ou homoafetiva), além do que, estabelece no artigo sob comento, de forma exemplificativa, as classes de condutas que se enquadram como violência doméstica e familiar contra a mulher. Portanto, a conformação típica e as penas respectivas devem ser encontradas no Código Penal ou em outra lei da mesma natureza, podendo se afirmar que há semelhança com o sistema adotado nos chamados crimes remetidos (SOUZA, 2006, p. 53).

Considera a lei como violência física qualquer conduta que ofenda a integridade ou a saúde corporal da mulher. Em vista disso, a violência física é aquela da qual resulta morte, lesão ou sofrimento físico para a mulher; é a ofensa à integridade anatômica e fisiológica da mulher. É a forma mais facilmente percebida, pois a vítima é alvo de surras, socos, tapas, chutes, empurrões, etc. Mas, ainda que não deixe marcas aparentes, constitui violência física o uso da força que ofenda a integridade corporal da mulher (*vis corporalis*).

São exemplos dessa espécie de violência a contravenção de vias de fato, os crimes de lesão corporal, homicídio, aborto, os crimes contra a liberdade sexual mediante violência física, etc. Incluem-se nesse rol as formas tentadas desses crimes.

Violência psicológica é entendida como:

Art. 7.º – *omissis*

II - qualquer conduta que cause à mulher dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação (BRASIL, 2006, p.1).

Quis o legislador proteger a auto-estima e a saúde psicológica da mulher. É, assim, aquela que causa sofrimento psicológico à vítima, verdadeira agressão emocional, em que o agente deseja ver a vítima se sentir inferiorizada, diminuída (*vis compulsiva*). Configuram violência psicológica os crimes de constrangimento ilegal (art. 146), ameaça (art. 147), seqüestro e cárcere privado (art. 148), violação de domicílio (art. 150), violação de correspondência (art. 151), crimes contra a liberdade sexual mediante grave ameaça (arts. 213) e por força de constrangimento (art. 216-A). Sobre a violência psicológica, Dias (2007, p.48) informa:

Para a configuração do dano psicológico não é necessária a elaboração de laudo técnico ou realização de perícia. Reconhecida pelo juiz sua ocorrência, cabível a concessão de medida protetiva de urgência. Praticado algum delito mediante violência psicológica, a majoração da pena se impõe (CP, art. 61, II, f).

Violência sexual é qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos. A importância do reconhecimento da violência sexual pela Lei 11.340/2006 está na ruptura com a tendência de se “identificar o exercício da sexualidade como um dos deveres do casamento, a legitimar a insistência do homem, como se estivesse ele a exercer um direito” (DIAS, 2007, p.49). Essa violência brange os crimes contra a dignidade sexual, sendo que, nos delitos sexuais praticados com abuso do pátrio poder, ou da qualidade de padrasto, tutor ou curador, a ação penal é pública incondicionada.

A violência patrimonial consiste em qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total dos objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos da mulher, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades. Abrange, portanto, os crimes contra o patrimônio de maneira geral e os crimes contra a assistência familiar. Acerca dessa forma de violência, Saffioti e Almeida (1995, p. 91) comentam que a interrupção propositadamente provocada do numerário para suprir as necessidades alimentares da família é uma afirmação do poder masculino.

Violência moral é qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. Ou seja, abrange os crimes contra a honra previstos na legislação comum e especial, inclusive a denúncia caluniosa (art. 339 do CP). Calúnia é a imputação à vítima da prática de determinado fato criminoso sabidamente falso. Difamação é a imputação à vítima de fato ofensivo à sua reputação, da prática de determinado fato desonroso. Injúria é a ofensa à dignidade ou ao decoro, é a atribuição à vítima de qualidades negativas.

4.5.3 A polêmica em torno do reconhecimento das uniões homoafetivas

Em conformidade com o reconhecimento da pluralidade de interesses e das diferenças entre as mulheres, em diversos momentos, a Lei Maria da Penha faz menção às categorias de raça, etnia e orientação sexual. Mais precisamente em seu artigo 5.º, parágrafo único, determina que as relações pessoais por ela enunciadas (domésticas, familiares e/ou afetivas) independem de orientação sexual. Para muitos(as) estudiosos(as), o legislador, ao proceder assim, teria reconhecido legalmente as uniões homoafetivas como uma entidade familiar. A título ilustrativo:

O reconhecimento da união homoafetiva como família é expresso, pois a Lei Maria da Penha incide independentemente da orientação sexual (art. 2.º e 5.º, parágrafo único). Assim, lésbicas, travestis, transexuais e transgêneros, que têm identidade feminina, estão ao seu abrigo quando a violência ocorre entre pessoas que possuem relação afetiva no âmbito da unidade doméstica e familiar (DIAS, 2007, p. 44).

Assim, ao afirmar que está sob o abrigo da Lei a mulher independentemente de sua orientação sexual, trouxe nova definição de entidade familiar, não mais cabendo questionar a natureza jurídica dos vínculos formados por pessoas do mesmo sexo. Logo, ninguém poderia continuar sustentando (de maneira preconceituosa) que, em face da omissão

legislativa, a união de pessoas de mesmo sexo é apenas uma sociedade de fato, negando-lhe o componente de natureza sexual e afetiva que lhe é inerente (DIAS, 2007). Para Santos (2008), entretanto, tal reconhecimento é perverso, na medida em que é realizado pela criminalização de uma relação conjugal que, à luz do Direito brasileiro, só merece o reconhecimento de deveres, e não de direitos.

4.5.4 Medidas integradas de prevenção

O combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, em decorrência da complexidade e especificidade desta, requer o esforço conjunto do Estado (em suas diferentes esferas governamentais e em seus diversos Poderes e órgãos) e da sociedade civil. O artigo 8.º da Lei Maria da Penha não ignora essa realidade; ao contrário, impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que deixem de lado as desconfianças mútuas e que trabalhem articuladamente em políticas públicas de promoção dos direitos humanos das mulheres. O Estado deverá buscar também, na medida do possível, a integração das ações desenvolvidas no âmbito não-governamental. Somente através de um conjunto articulado de ações será possível conferir maior abrangência, continuidade e eficiência ao combate da violência doméstica e familiar contra a mulher. Por isso, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública devem, juntamente com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, desenvolver ações preventivas, protetivas e repressivas. Destarte, segundo a Lei Maria da Penha, a fim de erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher, poderão ser celebrados convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não-governamentais, de maneira que o combate a esse tipo de violência ocorra através de verdadeira rede integrada de serviços, e não de maneira pontual.

Outrossim, como, hoje, desconhecem-se as proporções do fenômeno da violência contra a mulher, a Lei n.º 11.340/2006 prevê a realização de estudos e pesquisas, quantitativas e qualitativas, acerca das causas, conseqüências e freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, exigindo que esses dados sejam sistematizados e unificados nacionalmente, vez que a sistematização dessas informações permitirá a adoção de ações concretas direcionadas para os pontos cruciais das questões de gênero. As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do

Sistema de Justiça e Segurança a fim de que sejam realizadas avaliações periódicas dos resultados das medidas adotadas. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão remeter suas informações criminais para a base de dados do Ministério da Justiça. Ou, ainda, poder-se-á, por exemplo, lançar mão da criação de órgão específico com competência para promover tais estudos e pesquisas.

É, ainda, manifesta a preocupação do legislador com a estereotipagem da mulher pelos meios de comunicação. Por isso, a Lei proíbe a veiculação de figuras ou situações que legitimem ou incentivem a violência contra a mulher, que enalteçam situações que traduzam a desagregação familiar ou que apresentem a mulher assumindo papéis que demonstrem inferioridade, em consonância com o art. 221, IV, da Constituição Federal, que determina que a programação de rádio e televisão respeite valores éticos e sociais da pessoa e da família. Não deseja o legislador proibir totalmente a violência doméstica e familiar na programação, legalizando a censura e ferindo a liberdade de criação e expressão. Atento à inegável influência dos meios de comunicação na formação cultural do povo, quis o legislador que, sempre que trouxerem a exposição da mulher em um papel estereotipado, eles o façam com o intuito de retratar a realidade social, de denunciar o sexismo na sociedade brasileira e de fomentar o debate sobre as desiguais relações de gênero em nosso país. Dessa maneira, estarão os meios de comunicação cumprindo outra função que lhes foi reservada constitucionalmente: a função educativa. O que não se pode aceitar, em conformidade com os preceitos legais, é que reproduzam e etiquetem como “natural” a discriminação da mulher.

Também, para prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher e disseminar a Lei Maria da Penha e outros instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres, deverão ser realizadas campanhas educativas, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral. Aqui, inspirou-se o legislador no art. 8.º, e, da Convenção de Belém do Pará, que comina ao Estado a obrigação de “fomentar e apoiar programas de educação governamentais e do setor privado destinados a conscientizar o público sobre os problemas relacionados com a violência contra a mulher, os recursos jurídicos e a reparação correspondente”. Os currículos escolares de todos os níveis de ensino deverão destacar conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça/etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

No campo da educação, poderá ser criada disciplina própria ou inseridas noções de gênero, raça/etnia e direitos humanos em disciplinas de estudos sociais, além de utilizados outros mecanismos internos (como simpósios, palestras, cursos, entre outras atividades) que proporcionem o conhecimento da Constituição Federal (notadamente do art. 226, § 8.º), da

Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher e, especialmente, da Lei 11.340/2006. E tal conhecimento não deve ficar restrito ao ambiente escolar e acadêmico, devendo ser estendido à sociedade em geral, mediante programas educativos no rádio, TV, cinema, etc., patrocinados tanto pelo Poder Público como por particulares.

A lei exige que os agentes políticos, os servidores públicos e os militares sejam permanentemente capacitados quanto às questões de gênero e de raça/etnia, com vistas a compreender as condições peculiares das mulheres em situação de violência. Nas localidades onde não existam, deverão ser implantadas Delegacias de Atendimento à Mulher, sendo demandado que os policiais que exerçam suas atividades nessas delegacias, além de possuírem aptidão e sensibilidade para o atendimento da mulher em situação de violência, recebam treinamento específico para tanto. Isso tudo para evitar que a vítima sofra, além do fato punível em si, danos psíquicos, físicos, sociais e econômicos adicionais, gerados pelas reações formais e informais decorrentes do fato.

4.5.5 Medidas administrativas reagentes

São medidas administrativas reagentes aquelas adotadas depois de instalada a situação de violência doméstica e familiar. Assim, o juiz determinará, por exemplo, conforme o caso concreto, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal (art. 9, §1.º). Poderão ser criados, inclusive, programas assistenciais específicos para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, que garantam assistência em todos os níveis para a plena recuperação de sua dignidade.

Com a intenção de garantir no emprego, público ou privado, a mulher em situação de violência doméstica e familiar, estabelece o art. 9.º, § 2.º, que:

§ 2.º - O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica: I – acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta; II – manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até 6 (seis) meses (BRASIL, 2006, p.1).

Isto porque a mulher, muitas vezes, suporta inconvenientes de toda sorte (escândalos, humilhações, perseguições etc.) em seu próprio ambiente de trabalho, o que acarreta na perda do vínculo empregatício, pois mesmo o mais benevolente dos empregadores não consegue suportar tais incidentes. Além disso, muitas vezes, as proporções da violência (física e psicológica, especialmente) são tamanhas que obrigam a mulher, por medo, a deixar a cidade em que vive para buscar refúgio em outro lugar, ao menos temporariamente. Por fim, dispõe o art. 9.º, § 3.º, que:

§ 3.º - A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual (BRASIL, 2006, p.1).

O parágrafo em questão introduz a “assistência à saúde qualificada”, segundo a qual a mulher em situação de violência doméstica e familiar terá acesso aos seguintes benefícios: a) acesso às modernas tecnologias para fins profiláticos e curativos no que tange à violência sexual; b) acesso a métodos contraceptivos de urgência, a fim de que se evite a gravidez indesejável decorrente de relação sexual forçada a que a mulher tenha sido submetida; c) direito a todo e qualquer procedimento médico, em caso de violência sexual, inclusive a orientação; e d) profilaxia das doenças sexualmente transmissíveis, a fim de evitar a contaminação pela AIDS e por outras DSTs. Dentre “outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual”, como nos de estupro, encontra-se o aborto “sentimental ou humanitário”, previsto no art. 128, II, do Código Penal, que enuncia que não se pune o aborto quando a gravidez resultar de estupro (ou de atentado violento ao pudor), desde que consentido pela gestante ou por seu representante legal, único requisito legal exigido pelo Direito brasileiro (CUNHA; PINTO, 2007).

4.5.6 Juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher

Também o legislador afastou do âmbito dos Juizados Especiais Criminais os crimes decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 41), deixando claro que os mesmos não são “crimes de menor potencial ofensivo”. Para tanto, previu os Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com

competência cível e criminal, que poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Esses Juizados possuem competência cível e criminal, a fim de proteger integralmente a mulher em situação de violência doméstica e familiar, facilitando-lhe o acesso à Justiça e permitindo ao juiz da causa uma visão integral de todos os aspectos que a envolvem. Porém, enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV da Lei Maria da Penha, subsidiada pela legislação processual pertinente.

Como a violência doméstica e familiar é um problema de elevada complexidade, resultante de uma conjunção de fatores políticos, sociais, culturais e psicológicos, podem dela advir um leque de conseqüências igualmente complexas e diversificadas. As mulheres em situação de violência doméstica e familiar apresentam múltiplas demandas durante o processo de ruptura com essa violência, requerendo atendimento contínuo e diversificado. Somente quando estão articuladas, as polícias, as unidades de atendimento, a justiça e as redes psicossociais de apoio ganham capacidade de ação e amplificam os efeitos de suas respectivas intervenções. Por isso, a instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher deverá ser acompanhada pela implantação das curadorias (ou promotorias) necessárias e do serviço de assistência judiciária. Além desses órgãos, a fim de garantir o efetivo acesso à justiça e a assistência integral e transdisciplinar à mulher em situação de violência, o inciso III do art. 35 da Lei Maria da Penha prevê a criação de delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados, os quais atuarão em rede.

Ademais, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e da saúde, competindo-lhes, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares dos mesmos, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

4.5.7 Política de enfrentamento da violência de gênero

A lei dispõe que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Para a implementação dessas medidas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro.

4.5.8 Medidas protetivas de urgência

Os artigos 22, 23 e 24 da Lei Maria da Penha elencam um conjunto de medidas inéditas com vistas a assegurar à mulher o direito a uma vida livre de violência. São as chamadas medidas protetivas de urgência, que podem ser concedidas pelo juiz *ex officio*, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida. O pedido da ofendida pela adoção de tais medidas prescinde do acompanhamento de advogado, de acordo com o art. 27 da Lei, em decorrência da situação de urgência. As mesmas correspondem ao poder geral de cautela (art. 798, do Código de Processo Civil), segundo o qual, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação. Recebido o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas: I - conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência; II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso; III - comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis. Segundo Dias:

Uma das grandes novidades da Lei Maria da Penha é admitir que medidas protetivas de urgência do âmbito do Direito das Famílias sejam requeridas pela vítima perante a autoridade policial. A vítima, ao registrar a ocorrência da prática de violência doméstica, pode requerer separação de corpos, alimentos, vedação de o agressor aproximar-se da vítima e de seus familiares ou que seja ele proibido de freqüentar determinados lugares. Essas providências podem ser requeridas pela parte pessoalmente na polícia. Requerida a aplicação de quaisquer dessas medidas protetivas, a autoridade policial deverá formar expediente a ser encaminhado ao juiz (art. 12, III) (DIAS, 2007, p. 80).

As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos na Lei Maria da Penha forem ameaçados ou violados. A aplicação cumulativa das medidas protetivas de urgência justifica-se pelo fato de, em algumas situações, ser insuficiente, para a garantia da integridade da mulher, a aplicação de apenas uma. Além disso, a alteração da situação fática poderá recomendar a aplicação de outras medidas protetivas (*rebus sic stantibus*), as quais poderão ser concedidas de ofício pelo juiz.

Também, tendo a vista a proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ela deverá ser notificada dos atos processuais relativos ao agressor, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão, sem prejuízo da intimação do advogado constituído ou do defensor público. E mais: a ofendida não poderá entregar intimação ou notificação ao agressor. Dessa maneira, é reconhecido, o direito à informação da vítima, devendo ser assegurada a ela a possibilidade de acompanhar todos os atos processuais, evitando-se que ela seja tomada de surpresa, sem chance de se acautelar, mormente quando da soltura do agressor. Por essa razão, a notificação deve ser pessoal, sob pena de não atingir os objetivos da lei. Consoante a dicção legal:

Art. 22 - Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos do Estatuto do Desarmamento; II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III - proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios (BRASIL, 2006, p. 1).

O elenco de medidas trazido pelo artigo 22 não é exaustivo. Tais medidas limitam a ação do(a) autor(a) das agressões, buscando assegurar a integridade da mulher em situação de violência. As medidas referidas no mesmo não impedem a aplicação de outras previstas na

legislação em vigor, sempre que a segurança da ofendida ou as circunstâncias o exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público. O juiz poderá, ainda, quando necessário, e sem prejuízo de outras medidas:

Art. 23 – [...] I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; II - determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor; III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; IV - determinar a separação de corpos (BRASIL, 2006, p.1).

O juiz poderá determinar, liminarmente, para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, as seguintes medidas, entre outras:

Art. 24 – [...] I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida; II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial; III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor; IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida (BRASIL, 2006, p.1).

Percebe-se, assim, que as medidas protetivas de urgência inovam por constituírem ações voltadas à oferta de condições à vítima de prosseguir com a demanda judicial, de exercer o direito de ir e vir, de permanecer trabalhando e/ou no seu lar, enfim, de continuar vivendo. Buscam evitar que a mulher em situação de violência tenha que sacrificar a rotina de vida e/ou a relação com familiares e/ou amigos.

4.5.9 Medidas de caráter repressivo

Dentro da perspectiva de a Lei Maria da Penha constituir uma lei integral de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, as medidas de caráter repressivo somam-se àquelas protetivas e preventivas, bem como buscam estabelecer sanções compatíveis com as violações aos direitos humanos das mulheres. Para tanto, a lei realizou alterações no Código de Processo Penal, no Código Penal e na Lei de Execução Penal.

Com o afastamento da incidência da Lei n.º 9.099/95 sobre os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, temos que, hoje, os crimes dela decorrentes são apurados mediante a instauração de inquérito policial, sendo possível a prisão em flagrante delito e/ou preventiva do(a) agressor(a), observados os requisitos legais.

Também restaram proibidas, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, as penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniárias, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa. Outra inovação, na seara punitiva, diz respeito à possibilidade de o juiz determinar o comparecimento obrigatório do(a) agressor(a) a programas de recuperação e reeducação.

Realizadas essas breves considerações sobre as inovações trazidas pela Lei Maria da Penha, avaliaremos, no próximo capítulo, o processo de implementação da referida legislação no âmbito das delegacias especializadas de atendimento às mulheres, em especial da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, buscando identificar os fatores que condicionam, positiva ou negativamente, o aludido processo.

5 DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER E A LEI MARIA DA PENHA: uma avaliação de processos da Delegacia Especial da Mulher de São Luís – MA

No Brasil, historicamente, a ação policial tem sido caracterizada pela atuação repressiva no que respeita aos crimes contra o patrimônio (não se verificando, nesse campo de ação, o desfrute de igual estatuto por parte da proteção das pessoas) e pela atuação junto aos segmentos socialmente inferiores, encarregando-se essa instituição da manutenção da “ordem” definida segundo os padrões das elites (SILVA, 1992).

Analisando o aparato policial no período de transição democrática, Silva (1992) assevera que a tradição institucional brasileira, aliada a um conjunto de traços culturais e estruturais, criou um caldo autoritário e antidemocrático, que inviabilizou o sentido expresso da existência daquela instituição, que é o de garantir a ordem e cumprir a lei, tendo a instituição policial se tornado opaca, impermeável e autoritária. Entretanto, a um só tempo, é ela um dos aparatos institucionais mais próximos da população, funcionando diuturnamente e, por essa razão, constituindo-se em espécie de pronto-socorro social devido à inexistência ou insuficiência de outros equipamentos sociais. Silva (1992, p.106) assevera:

As classes trabalhadoras sempre estiveram submetidas a práticas de arbítrio, maus tratos e de tortura por parte do aparato estatal. Porém, estas práticas vêm sendo interpretadas como uma distorção, um desvio, em decorrência do “despreparo” dos agentes institucionais alocados nas instituições de repressão do Estado. Dissocia-se o fato concreto do perfil dos quadros policiais, seu treinamento para o exercício das suas funções e as péssimas condições salariais e de trabalho a que estão submetidos, do caráter classista da relação do Estado com a sociedade civil e das mediações na organização do poder na sociedade. Assim, a dimensão política dessas práticas como forma de disciplinamento das camadas subalternizadas e de garantia de hegemonia das burguesias é encoberta. Ao lado disto, consolidam-se imagens ilusórias de “segurança” nos setores médios, diante da “ameaça” de uma ação potencial ou real das “classes perigosas”, em relação a bens e interesses daqueles setores.

Nessa direção, a instituição policial tem atuado no sentido de legitimar o *status quo*, reproduzindo, reafirmando e recriando a estrutura de autoridade decorrente da propriedade privada dos meios de produção e garantindo os interesses de seus detentores (em regra, homens, brancos, heterossexuais e ricos), situação esta escamoteada pelas diferentes estratégias utilizadas na relação com a população, das quais se destacam o uso de termos técnicos, as táticas de intimidação e de desmobilização da iniciativa de enfrentamento jurídico (SILVA, 1992). Na visão de Andrade (2003), apresentando-se à sociedade, simultaneamente, como um exercício racionalmente programado do poder punitivo (com estrita observância aos

limites da legalidade, culpabilidade, humanidade e igualdade jurídica) e enquanto protetor dos bens jurídicos fundamentais mediante a dupla finalidade – retributiva e preventiva – da pena, o Sistema Penal, do qual a Polícia é parte, tem conseguido encobrir a lógica da seletividade que preside sua atuação. Em livro mais recente, a autora (2006, p.7) diz:

Enquanto mecanismo de controle, o SJC [Sistema de Justiça Criminal], entretanto, não está só, mas inserido na mecânica global de controle social, de tal modo que não se reduz ao complexo estático da normatividade nem da institucionalidade, mas é concebido como um processo articulado e dinâmico de *criminalização* ao qual concorrem não apenas as instituições do controle formal, mas o conjunto dos mecanismos do controle social informal, a saber, Família, Escola (desde a pré-escola até a Pós-Graduação, especialmente as Escolas formadoras dos operadores do SJC), mídia falada, escrita (jornais, literatura, romances, histórias em quadrinho) e informática, moral, religião, mercado de trabalho, etc.

Em realidade, “o sistema penal cumpre funções latentes opostas às declaradas” (ANDRADE, 2003, p. 90), atuando não no sentido de combater e eliminar a criminalidade, mas no de geri-la e controlá-la seletivamente, etiquetando formas de criminalidade das classes dominadas e excluindo as das classes dominantes e, conseqüentemente, consagrando e cristalizando a desigualdade de direitos. A esse respeito, Andrade (2003, p.90) declara:

A incapacidade/inversão garantidora significa que comparando-se a programação normativa do sistema penal, isto é, como deveria ser, de acordo com os referidos princípios garantidores, com seu real funcionamento, pode-se concluir que o sistema penal não apenas viola mas está estruturalmente preparado para violar a todos os princípios e que, regra geral, é um sistema de “violação” ao invés de “proteção” de direitos. Relativamente ao princípio da igualdade jurídica, esta violação se manifesta pela seletividade, que constitui sua lógica estrutural de operacionalização. E, por isso mesmo, o sistema penal não protege de forma universal mas seletiva os bens jurídicos declarados.

Diante disso, cumpre investigar como a instituição policial comporta-se frente às demandas de mulheres que vivenciam uma situação de violência doméstica e familiar.

5.1 O Estado e a resistência feminista: as delegacias especializadas de atendimento à mulher

No que concerne à condição feminina, o “mito do Direito Penal igualitário” confere sustentação ao sistema penal de modo a incutir nos espíritos mais ingênuos a noção de que o Direito e a lei são assexuados. Assim, sustenta-se, dentro da perspectiva ideológica liberal, a existência de uma igualdade abstratamente concebida e garantida pelo Estado, que

criaria, supostamente, as mesmas condições para homens e mulheres, imputando-se, assim, a cada ser singular a responsabilidade pelo seu êxito e/ou fracasso (e, por conseguinte, retirando-se os “insucessos” femininos da esfera da organização social de gênero). Porém, como afirma Andrade (2006, p.6):

A passagem da vítima mulher ao longo do controle social formal acionado pelo sistema de justiça criminal implica, nesta perspectiva, vivenciar toda uma cultura da discriminação, da humilhação e da estereotipia. Pois, e este aspecto é fundamental, não há uma ruptura entre relações familiares (Pai, padrasto, marido), trabalhistas ou profissionais (chefe) e relações sociais em geral (vizinhos, amigos, estranhos, processos de comunicação social) que violentam e discriminam a mulher, e o sistema penal que a protegeria contra este domínio e opressão, mas um *continuum* e uma interação entre o controle social informal exercido pelos primeiros (particularmente a família) e o controle formal exercido pelo segundo.

Assim, na verdade, devido à porosidade do Direito e da Lei, manifestam-se, nas esferas policial e judicial, *second codes*, os quais pouco diferem do senso comum social, resultando numa distribuição da vitimação feminina segundo os mesmos critérios com os quais a sociedade dispõe a reputação da mulher, qual seja, a partir da conduta familiar e sexual da mesma (ANDRADE, 2003). Ademais, conforme analisa Debert (2008, p.168), houve um descompasso entre a implantação das Delegacias da Mulher, a partir da segunda metade da década de 80 do século passado, e a legislação que norteava sua atuação:

Mesmo se considerarmos a importância da criação de delegacias de defesa da mulher (DDMs) no combate à violência em 1985,⁷ temos que ter em mente que a legislação sobre tais delegacias não fazia menção à violência contra a mulher. A cultura jurídica que informava e orientava o trabalho nas delegacias definia como função da polícia judiciária investigar crimes com base no "princípio de legalidade", segundo o qual não há crime sem lei anterior que o defina como tal, não há pena sem prévia determinação legal (Santos, 1999). As delegacias atuavam segundo tipificações penais e, como sabemos, violência contra mulher (familiar, doméstica ou de gênero) não constituía figura jurídica, definida pela lei criminal. O que era descrito como tipo penal, implicando uma classificação, dependia, sobretudo, da interpretação que a agente (e, no caso concreto, a delegada ou a escrivã) tinha da queixa enunciada pela vítima. A maior parte dos estudos etnográficos, realizados nos anos de 1980 e 1990, sobre os atendimentos nessas delegacias revela que em função da ausência de uma abordagem sobre a complexidade da dinâmica em que ocorrem os conflitos interpessoais nos quais as vítimas são mulheres, a classificação dos casos tornava-se aleatória ou por demais imiscuída nos repertórios ou representações pessoais das agentes (DEBERT, 2008, p. 168).

Todavia, uma vez que essa ideologia legitimadora do Sistema Penal comporta limites, perceptíveis pelo discurso hegemônico (o qual oferece como geral uma perspectiva parcial, apresentando-a como de interesse comum de todos) e pela repressão sob distintas formas, os movimentos de mulheres e feministas tomaram para si a tarefa de elucidar o caráter sexista do Estado (e do Sistema Penal), que apresenta as mesmas características do macropoder macho-branco-heterossexual-rico, apesar de não ser estático, encontrando-se em

permanente movimento e sendo permeável (ainda que seletivamente) às pressões de segmentos da sociedade, absorvendo e/ou transformando suas demandas (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). Sobre a permeabilidade estatal em face das demandas sociais, Almeida (1998, p.23) discorre:

É inegável que a subordinação da mulher está visceralmente incrustada em sólidas relações sociais, constitutivas de um determinado campo de forças, que interessa aos setores hegemônicos preservar, estando-se diante de um problema estrutural. Ressalte-se, contudo, que não se concebe a reprodução das relações sociais como processo linear e evolutivo; antes, entende-se que este comporta mudanças e rearranjos, que não significam, necessariamente rupturas.

Por isso, a partir do final dos anos 70, num contexto de reabertura política, o movimento feminista brasileiro levanta a bandeira “Quem ama, não mata!”, como estratégia de mobilização contra os diversos assassinatos de mulheres por seus cônjuges e o tratamento dessa problemática pelas instituições policial e judicial. Esse movimento envidou esforços no sentido de revelar que aquelas instituições, no cumprimento do que seria a sua finalidade básica, a saber, a preservação da ordem jurídica e da paz social e a garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos, sempre que se deparavam com relações antagônicas de gênero, tomavam a preservação da ordem no sentido de conservação da “sagrada família”, em detrimento da proteção da pessoa do sexo feminino que denunciava a lesão a direito (SILVA, 1992). Por essa razão, o movimento passou a lutar por serviços especializados, integrados e multidisciplinares de atenção às mulheres em situação de violência.

Em função da sensibilização da opinião pública para a questão da violência contra a mulher (em certa medida, decorrente da ocorrência de assassinatos de mulheres no seio das classes médias), e reconhecendo o machismo endêmico nas delegacias de polícia, o governo de Franco Montoro criou, em São Paulo, no 06.08.1985, através do Decreto n.º 23.769, a primeira delegacia especializada de atendimento às mulheres do Brasil, a qual denominou “Delegacia de Defesa da Mulher”¹⁵, experiência que não tardou em se multiplicar no país, em razão dos baixos custos econômicos e da grande repercussão política (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995). “O objetivo era criar um espaço institucional de denúncia e repressão à violência contra a mulher, visando dar um atendimento diferenciado às mulheres vítimas de violências físicas, estimulando-as a denunciarem seus agressores” (IZUMINO, 2004, p. 35).

¹⁵ No Brasil, não há uniformidade quanto à designação das delegacias especializadas de atendimento às mulheres. Ora são chamadas de Delegacias de Defesa da Mulher - DDMs (como, por exemplo, em São Paulo), ora denominadas de Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher – DEAMs (hipótese observada no Rio de Janeiro), ora nomeadas Delegacias Especializadas em Defesa da Mulher - DEDMs (a exemplo do Rio Grande do Norte), ora Delegacias de Proteção à Mulher (v.g., Bahia e Mato Grosso). No Maranhão, são intituladas Delegacias Especiais da Mulher – DEMs.

As delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMs) pretendiam oferecer às mulheres em situação de violência o tratamento digno e respeitoso que raramente recebiam nas delegacias comuns, nas quais o atendimento costumava ser tão violento quanto os atos que motivavam a queixa (SCHRAIBER *et alli*, 2005).

No caso brasileiro, o caráter dessas delegacias e o significado da sua dinâmica só podem ser compreendidos se levarmos em conta três condições: (a) em primeiro lugar, as preocupações com a consolidação da democracia e com a garantia de direitos sociais em nosso país, particularmente no que diz respeito à interface dessas questões com a justiça criminal e com a posição ocupada pela polícia nesse contexto, já que o acesso à justiça é uma das bases primordiais em que se assenta uma sociedade democrática e o sistema de segurança se constitui na face mais visível da institucionalidade pública (sendo que, no Brasil, a atuação policial era – e, talvez, assim permaneça – vista como arbitrária e ineficaz); (b) depois, o modo como universalidade e particularidade se articulam no contexto brasileiro, levando à criação das delegacias especiais de polícia, partindo-se do pressuposto de que a universalidade dos direitos só pode ser conquistada se a luta pela democratização da sociedade contemplar a particularidade das formas de opressão que caracterizam as experiências de cada um dos diferentes grupos desprivilegiados; e, por fim, (c) a judicialização das relações sociais, expressão que retrata a crescente interferência do direito na organização da vida social (DEBERT, 2006a). Dessa forma, o surgimento dessas delegacias:

Enunciava também a possibilidade de reconstrução desse serviço [o policial] em bases, se não democráticas, pelo menos com um grau substancialmente reduzido de autoritarismo. Configurava-se, assim, o direito ao reconhecimento das diferenças, no plano do atendimento institucional, sem que isso representasse a reprodução de desigualdades. Para tanto, seria fundamental combater a tendência hegemônica do serviço recém-criado a refletir padrões convencionais de poder de polícia, conquanto mesclado com uma prática intuitiva, resvalando para a solidariedade vitimista. Ao mesmo tempo, fica clara a premência de se superar seu caráter fragmentário, posto que não abarca a globalidade das ações necessárias para que a mulher dele necessitada possa romper com relações de violência. Ou seja, enquanto esta política não for ampliada de forma a se alterarem os padrões de atendimento judiciário às vítimas e a se criarem serviços de apoio, como abrigos, creches públicas, entre outros, estar-se-á lidando com uma política que visa antes a prestar atendimento emergencial às mulheres do que a combater a violência que grassa nas relações de gênero (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 206).

Portanto, a criação da delegacia especializada de atendimento às mulheres representou a politização da justiça na defesa dos direitos da mulher e um modo de pressionar o sistema de justiça na criminalização de questões antes tidas como privadas (DEBERT; OLIVEIRA, 2007). Ao denunciar as violações de direitos vivenciadas (às vezes, durante anos), as mulheres em situação de violência doméstica e familiar quebravam o silêncio,

rompiam com um fenômeno então invisível e tornavam essa violência uma questão pública, politizando-a, retirando-a da alçada doméstica e provocando a intervenção estatal. Assim:

Além de propiciar visibilidade ao complexo problema [a violência contra a mulher], diante do qual as ciências sociais, os meios de comunicação, as instituições do Estado e a população em geral permaneciam cegos, traz ao debate o papel destes segmentos da sociedade, particularmente do atendimento institucional do Estado, quanto ao combate à violência contra a mulher (SILVA, 1992, p. 97).

Em outras palavras, o surgimento dessas delegacias conferiu grande visibilidade ao problema da violência contra a mulher, contexto esse em que se tornou inevitável, inicialmente, à semelhança do que tem ocorrido após o advento da Lei Maria da Penha, a ênfase na criminalização dessa espécie de violência, “como um recurso discursivo simbólico de ameaça e de conscientização social para evitar a trivialização de um problema que só recentemente passou a ser reconhecido como um verdadeiro problema social, político e jurídico” (SANTOS, 2008, p. 3). Quiçá, por essa razão, nos estudos especializados, é corrente a concepção de que teria partido do movimento feminista a idéia de criação de uma unidade de polícia especializada, além de ser destacada a originalidade brasileira no que tange a essa invenção. Nessa perspectiva são as palavras de Debert e Gregori (2008, p. 165):

As delegacias especiais de polícia voltadas para a defesa de minorias são, no entanto, fruto de reivindicações de movimentos sociais (...). Elas indicam antes um avanço da agenda igualitária, porque expressam uma intervenção da esfera política capaz de traduzir em direitos os interesses de grupos sujeitos ao estatuto da dependência pessoal.

Dessa maneira, enquanto fruto das pressões dos movimentos de mulheres e feministas, essa unidade de polícia constituiria um espaço institucional de enfrentamento da violência contra a mulher mediante a violação da conspiração do silêncio, na medida em que a mulher, pelo uso da palavra, publicizaria o privado, manifestando a percepção de haver tido um direito seu violado (SILVA, 1992). Nessa direção, a delegacia especializada de atendimento à mulher estaria inserida num contexto em que é patente que a universalidade de direitos só é passível de ser alcançada quando a luta pela democratização inclui a particularidade das formas em que a opressão incide nas experiências de diferentes grupos sociais. Saffioti e Almeida (1995, pp.204-205, grifo das autoras) esclarecem:

Trata-se de uma política seletiva voltada para a ampliação da cidadania de uma categoria social discriminada, o que evoca uma *concepção distributiva de justiça* [...] Esta concepção, subjacente a demandas de setores hegemônicos do movimento feminista brasileiro, é apropriada por candidatos de oposição a governos estaduais, num contexto de redemocratização do país e de suas instituições, mais precisamente, no decorrer da primeira eleição pós-ditadura militar. De tópico de plataforma política a programa de alguns governos, revela-se com grande efeito multiplicador.

É uma política que institui, de forma contínua e sistemática, a divisão sexual do trabalho numa das instituições essencialmente masculinas e discricionárias do Estado, que mais tem contribuído para inviabilizar a cidadania das frações de classe e categorias sociais mais subalternizadas (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, pp. 204-205, grifo do original).

Entretanto, é imperioso consignar que Santos (2008) assevera que, em realidade, a proposta de criação de uma delegacia de polícia inteiramente feminina partiu de Michel Temer, que, à época, era o Secretário de Segurança Pública do Governo de São Paulo. Temer, inspirando-se em outras delegacias de polícia especializadas então existentes, tais como a Delegacia de Proteção de Direitos Autorais, a Delegacia de Homicídios, entre outras, propôs a criação de uma delegacia especializada de atendimento à mulher como resposta às denúncias do movimento feminista. Assim, a criação da Delegacia de Defesa da Mulher, em São Paulo, não teria fugido à tradição jurídica do país (SANTOS, 2008). Para a estudiosa, “a maior novidade destas delegacias não consistia em sua especialização senão no valor dado pelo Estado às reivindicações dos novos movimentos sociais, reconhecendo direitos a grupos sociais freqüentemente excluídos do acesso à justiça” (SANTOS, 2008, p. 9). Ainda de acordo com a mesma, ao contrário da versão comum entre as pesquisadoras da temática, a experiência brasileira não teria sido pioneira. A Índia teria criado a primeira delegacia da mulher no ano de 1973:

[...] os Estados de Kerala e Tamil Nadu, na Índia, criaram as primeiras delegacias da mulher em 1973. [...] O Estado de Andhra Pradesh criou duas delegacias semelhantes em 1980, mas estas foram abolidas em 1983. Em 1986, este Estado estabeleceu uma “Célula de Proteção às Mulheres” nas delegacias de polícia. No território de Deli, foi criada uma “Célula Anti-Dote” para cuidar dos crescentes casos de assassinatos de mulheres em função do dote. Posteriormente, esta célula passou a denominar-se de “Célula de Crimes contra as Mulheres” [...] Desde o início dos anos 1990, centenas de delegacias da mulher foram criadas na Índia e no Paquistão [...] Na América Latina, [...] oito países criaram delegacias da mulher. [...] o número e as funções das delegacias da mulher em diferentes Estados do Brasil e em outras partes do mundo são variáveis. Este número pode aumentar ou decrescer e as funções também estão sujeitas a mudanças institucionais (SANTOS, 2008, p. 10).

De qualquer modo, a criação dessas delegacias gerou muitas expectativas e, também, frustrações no movimento feminista brasileiro. “Esperava-se, portanto, que de, alguma forma, a existência das DEAMs contribuísse para ampliar e reequilibrar a distribuição de justiça”, entendida como “reelaboração do próprio significado da violência, ao qual estaria incorporado o recorte de gênero” (SOARES, 1999, p. 50). Porém, logo de início, à semelhança do que ocorreria depois em outras localidades, os termos do decreto que criou a delegacia de São Paulo foram objeto de calorosos debates entre o Estado e o movimento feminista, ora culminando em alianças, ora, em embates. No que concerne, por exemplo, à

competência dessas delegacias, a intenção estatal era no sentido de que as mesmas investigassem somente crimes sexuais, não tendo sido contemplados, no anteprojeto do decreto, os crimes de homicídio e de lesão corporal. As feministas, por sua vez, reagiram e exigiram a inclusão desses dois últimos delitos. O Estado, argumentando que existia uma delegacia especializada na investigação dos crimes de homicídio, aceitou ampliar a competência da Delegacia de Defesa da Mulher de modo a alcançar o crime de lesão corporal. Posteriormente, confirmando as suspeitas feministas, verificou-se que a maior parte das ocorrências registradas naquela delegacia dizia respeito a espancamentos e ameaças (SANTOS, 2008). Hoje, em conformidade com Izumino (2004, p.35):

De acordo com o decreto de criação da DDM, Decreto n.º 22.769, de 6 de agosto de 1985, é atribuição dessa delegacia a investigação e apuração dos delitos contra pessoas do sexo feminino, sem limitações de idade, referentes a lesões corporais, crimes contra a liberdade pessoal e crimes contra os costumes.

Outrossim, quando do surgimento, essas unidades policiais possuíam, em regra, todo o seu quadro funcional constituído por mulheres, as quais, geralmente, não recebiam uma capacitação específica. E isso motivou novos conflitos entre o Estado e os movimentos feministas. O Estado pressupunha que uma delegacia cuja equipe fosse formada por mulheres policiais ofereceria necessariamente um atendimento solidário e respeitoso para as mulheres em situação de violência, ao passo que o movimento feminista insistia na necessidade de capacitação permanente de todas(os) as(os) policiais que atuassem junto àquelas unidades de polícia especializadas, defendendo que o Estado errara na estratégia escolhida em razão do déficit teórico-político da mesma. Ulteriormente, observou-se que, em consequência, por não terem recebido a devida capacitação, muitas das policiais das delegacias especializadas não tratavam as usuárias melhor do que os seus colegas do sexo masculino em delegacias comuns. Santos (2008, pp.10-11) ressalta o apoio recebido pelas feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo:

Apesar de apoiarem a proposta de Temer, desde o início as feministas não compartilhavam a sua premissa essencialista de que as mulheres policiais seriam necessariamente solidárias com as mulheres queixosas. Por isso, insistiam na capacitação de todos os policiais e no acompanhamento da implantação da DDM pelo CECF e pelas organizações não-governamentais feministas [...] O CNDM também fez igual reivindicação na carta enviada ao então secretário de segurança pública de Brasília [...] Encontros entre feministas e policiais aconteceram no primeiro ano de implantação das DDM, mas até o momento cursos de capacitação para policiais a partir de uma perspectiva de gênero não chegaram a institucionalizar-se na Academia de Polícia.

De fato, consoante já abordado, no Brasil, a polícia, tradicionalmente, desempenha um papel mais repressivo do que preventivo, sendo que os(as) policiais buscam

essa profissão porque desejam “combater o crime”, definido segundo os padrões das camadas dominantes (aí incluído o modelo androcêntrico dominante), os quais são legitimados e reproduzidos dentro das academias de polícia. Pelo fato de o treinamento dos(as) policiais designados para atuar nas DEAMs não contemplar um recorte de gênero, essa instituição incorpora um discurso (patriarcal) que pertence ao senso comum, e que justifica a violência contra a mulher, naturalizando-a, legitimando a visão de que a mesma não é uma verdadeira infração penal, pregando a defesa da honra e da integridade da família e reforçando os papéis sociais tradicionais feminino e masculino (IZUMINO, 2004). Destarte:

A lógica de investigação dos crimes assenta-se, portanto, na reconstrução/destruição de estereótipos balizadores da definição das identidades de gênero. É também obedecendo a esta mesma lógica que a defesa e o réu tentam mostrar que o comportamento da mulher distancia-se das representações hegemônicas relativas ao seu lugar na sociedade (ALMEIDA, 1998, p. 82).

Desse modo, os agentes policiais utilizam-se de critérios subjetivos e individuais, fundados em valores machistas, misóginos, na análise das situações de violência apresentadas, optando, muitas vezes, por empreender sua prática fora do formalismo legal, isto é, mediante a decisão de não registrar a ocorrência (e não realizar os encaminhamentos consequentes) a partir de um cotejamento, pautado em *second codes*, da ofensa narrada, do perfil da comunicante e do acusado, da existência de indícios do suposto delito e da gravidade, ou não, do ato denunciado. No âmbito dessas delegacias, é, ainda, corriqueira a utilização de modelos informais de resolução de conflitos, favorecedores da “renogociação de pactos domésticos” ao arrepio da lei, o que significa dizer que boa parte dos registros de ocorrência não se converte em inquéritos e não chegam ao Poder Judiciário, reforçando a concepção de que a monotonia preside o cotidiano na delegacia e dos agentes policiais, que foram treinados para outro tipo de atividade (ALMEIDA, 1998; SOARES, 1999; SILVA, 1992; DEBERT, 2006). Ou, ainda, quando verificado o registro da ocorrência, a falta de preparo da polícia para a investigação rigorosa dos crimes favorece a morosidade do início, tramitação e conclusão da ação penal correspondente ao delito. Assim, peças básicas da investigação, que contribuem para a elucidação do crime, não são providenciadas, dificultando o trabalho da acusação, ao impedi-la de embasar-se em um trabalho técnico, e reforçando ainda mais o julgamento de comportamentos dos envolvidos. E também:

No que tange aos registros de ocorrência que originaram investigações policiais, a situação também é inquietante, posto que no lapso de tempo em que os inquéritos tramitam, nenhuma medida de segurança é adotada com vistas a afastar o agressor ou a mulher de um ambiente que é potencialmente letal para a mesma (ALMEIDA, 1998, p. 38).

Ademais, por inexistir a compreensão sobre os motivos que levam as mulheres a denunciarem seus maridos e, também, como esse momento é difícil para a mulher, a designação para trabalhar numa delegacia especializada de atendimento à mulher representa uma limitação para o desenvolvimento profissional dos(as) policiais, levando-os a sentirem-se diminuídos em sua carreira e a enxergarem-se como mero burocratas, ignorando a complexidade das histórias que lhes são contadas, razão pela qual essas delegacias são denominadas “cozinhas da polícia”, tornando-se alvo de piadas no interior da corporação, por serem concebidas como lugar de mulher e de resolver problemas domésticos. Nessa ótica, a delegacia especializada de atendimento à mulher “não prende, não promove batidas, não desempenha ações espetaculares e não tem espaço para molhar a mão, ou seja, para a corrupção que pode engordar os salários dos funcionários das delegacias” (SOARES, 1999, p. 53). Segundo essa autora:

Apesar de serem delegacias da mulher e de contarem, particularmente, com um contingente feminino de policiais, as DEAMs incorporaram alguns homens aos seus quadros. Normalmente, cada homem compartilha com uma policial os plantões de atendimento, fortalecendo, assim, a segurança da delegacia e das queixantes. Muitos deles menosprezam o trabalho que desempenham nas DEAMs, que, no jargão policial, é uma “delegacia de papel” ou “delegacia seca”. Consideram-se diminuídos em suas carreiras quando são deslocados de outras delegacias para o atendimento de mulheres, pois acreditam que esse é apenas um trabalho de “assistentes sociais” ou “psicólogas”. Vêem-se como meros burocratas e desconsideram a singularidade das histórias que lhes são contadas, diariamente, nos balcões. (...) “As mulheres vêm aqui na hora da raiva, querendo se vingar. Depois acabam voltando e retirando a queixa”. Com base nessa imagem grosseira e estereotipada, os policiais são muitas vezes rudes e agressivos, quando não infantilizam as queixantes, procurando certificar-se de que elas estão realmente decididas a incriminar os acusados e de que não os farão preencher a mesma papelada mais de uma vez (SOARES, 1999, p. 53).

Freqüentemente, quando da criação dessas delegacias especializadas, muitos integrantes da Polícia Civil mostram-se contrários à existência das mesmas, por considerá-las discriminatórias contra as usuárias e/ou as policiais, o que resulta na sub-valorização dos(as) policiais ali lotados(as) e, ao mesmo tempo, favorece uma aproximação entre esses(as) policiais e o movimento feminista e/ou outros órgãos de gênero. No caso paulista, por exemplo, em 1986, o Conselho, em parceria com o movimento feminista, promoveu o I Encontro das Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo, o qual contou com a participação das policiais que trabalhavam nas 13 delegacias existentes à época. Depois, houve outro evento, nomeado “Primeiro Encontro Nacional de Delegadas Lotadas nas Delegacias de Defesa da Mulher”, dessa vez, promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Porém, a capacitação das policiais para lidar com o problema da violência de gênero a partir

de uma perspectiva feminista nunca se institucionalizou na Academia de Polícia (SANTOS, 2008), tendo existido tão-somente iniciativas esporádicas e pontuais.

Ademais, as reivindicações do movimento feministas dirigiam-se à obtenção de serviços integrados de atenção às mulheres em situação de violência (sobretudo, doméstica e familiar), pois o mesmo compreendia que essa violência era estrutural. Mas o Estado priorizou a criação de delegacias especializadas, deixando de dar a devida atenção a outros serviços igualmente necessários, tais como casas-abrigo, centros de referência, serviços de saúde especializados, etc. Assim, embora as campanhas oficiais insistam na importância da denúncia, não se verifica o compromisso de apontar alternativas institucionais, tais como opções para que mulheres de camadas populares saiam de casa na companhia dos filhos menores. “A mensagem é de mão única: a mulher deve enfrentar isoladamente o problema. À sociedade genérica e abstrata, cabe apoiá-la. Efetivamente, o Estado brasileiro é omissor. Não há saídas oficiais” (ALMEIDA, 1998, p.43). Desse forma, a despeito da luta feminista por serviços integrados de atenção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, os quais deveriam contemplar serviços de orientação jurídica, de assistência psicossocial e de saúde, o Estado brasileiro optou por tratar a questão como um “caso de polícia”. Assim:

O processo de negociação mostra que o Estado de fato *absorveu parcialmente* as propostas feministas e *traduziu-as* em uma política pública na área da justiça criminal. Mas esta tradução também significou uma *traição*, na medida em que restringiu a abordagem feminista à criminalização e não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de uma perspectiva feminista ou de gênero (SANTOS, 2008, p. 10, grifos da autora).

Por fim, é válido ressaltar as condições precárias de funcionamento dessas delegacias. Verifica-se, em regra, o sucateamento e abandono dessas instituições, apesar das insistentes denúncias realizadas pelo movimento feminista. Chama a atenção a pobreza das instalações, a falta de carros, armamentos, munição, computadores, linhas telefônicas, papel, móveis, etc. Paradoxalmente, a cada ano novas delegacias têm sido criadas em iniciativas que aparentemente ganharam relativa autonomia em relação àquele movimento.

A década de 1990 foi marcada pelo desencantamento das feministas com as delegacias da mulher em razão das resistências por parte dos governos às demandas daquelas, o que deslocará a atenção para outras reivindicações, tais como a criação de casas-abrigo, centros de referência, etc. Apesar disso, as delegacias consolidaram-se como a principal política pública de enfrentamento à violência contra mulheres, possuindo extensão nacional – tanto que, em 2008, contabilizavam-se 403 delegacias especializadas no Brasil (IZUMINO; SANTOS, 2008). Foi um período de intensas mudanças:

Contudo, nos anos que se seguiram à sua criação, muitas mudanças ocorreram na sociedade e nas delegacias, afetando seu funcionamento. Primeiro parece importante frisar que algumas das respostas que poderiam ser oferecidas pelas delegacias acabaram limitadas pela incapacidade do Estado em lidar com a questão da violência de outra ótica que não seja aquela da segurança pública, deixando de compreender o ponto que continua a ser a pedra de toque deste problema: as especificidades das relações de gênero. Segundo, ocorreram mudanças no cenário político – através das eleições estaduais – que alteraram o funcionamento das DDMs, principalmente quanto à disponibilização de recursos humanos e materiais. Finalmente, mudou também o modo como o discurso militante define a violência contra a mulher que, a partir da Convenção de Viena (1993) passou a ser formulada numa concepção mais abrangente, integrada a uma abordagem sobre direitos humanos. Em decorrência, formularam-se novos discursos que rejeitam o lugar de vítimas destinado às mulheres no interior da sociedade e do sistema de Justiça (IZUMINO, 2003, pp.3-4).

A disparidade entre a demanda pelo serviço policial, o número de ocorrências registradas, o número destas convertidas em inquéritos policiais e o número destes que chegava ao Judiciário logo despertou atenção dos movimentos e dos(as) estudiosos(as) feministas, razão pela qual se passou a buscar explicações para o fenômeno. Como leciona Debert (DEBERT, 2006b, pp. 32-33):

Três modelos explicativos têm sido acionados para lidar com as dificuldades enfrentadas pelas delegacias da mulher: o modelo dos dispositivos de poder e dominação, que permeiam as relações hierarquizadas e tornam ineficazes instituições como as delegacias de polícia; o modelo das táticas de conflito envolvidas nas relações afetivas, que ressalta o caráter cíclico do jogo da violência construída e mantida por ambas as partes e que teria nas delegacias de polícia um canal de atualização e de reiteração da posição da vítima; o modelo que enfatiza a importância do papel assistencial das delegacias independentemente de suas funções judiciárias. Do ponto de vista deste terceiro modelo, as delegacias frustram aqueles que apostam na solução punitiva dos crimes cometidos contra a mulher, mas a positividade de sua atuação merece ser avaliada: a busca pelos seus serviços é, em geral, movida por expectativas de soluções em curto prazo para conflitos estranhos, em princípio, à linguagem e aos procedimentos jurídicos. A clientela que recorre a delegacia espera menos a consecução de sentenças judiciais, cujo desfecho seria a punição do acusado, mas a resolução negociada de conflitos domésticos aparentemente inadmissíveis.

Izumino (2003, p.106) identificou três modelos de funcionamento de DEAMs: (a) um que priorizava o atendimento burocrático, no qual os policiais, dando cumprimento às funções de polícia judiciária, registravam a ocorrência, adotavam as medidas burocráticas necessárias e procediam ao encaminhamento à justiça; (b) um modelo que mesclava a atividade policial com atividades de mediação; e (c) um modelo que combinava o atendimento policial à assistência psicossocial, revelando “uma preocupação em ouvir a mulher e dar-lhe chance de pensar sobre o problema”. Assim, observava-se que, cotidianamente, nas DEAMs, o atendimento policial às mulheres em situação de violência começava, em geral, com um pedido de informações visando ao registro de um Boletim de Ocorrência e terminava com uma audiência com a delegada (nas quais poderia haver, ou não,

a depender da postura individual da/o profissional, o exercício de funções de mediação) ou com um atendimento de natureza psicossocial, na forma de aconselhamento ou orientação à mulher e ao agressor (NOBRE; BARREIRA, 2008), atuação extrapolicial esta que, muitas vezes, expressava e reproduzia a violência das relações patriarcais, vez que não há ruptura entre as relações sociais que, de modo geral, discriminam as mulheres e o sistema penal que, hipoteticamente, a protege contra esta opressão, mas sim um *continuum* e uma interação entre o controle social informal (família, escola, etc.) e o controle formal exercido pelo segundo (ANDRADE, 2003). Essa coexistência de funções de polícia judiciária e “extrapoliciais” era, freqüentemente, associada a problemas internos às organizações policial e judicial – falta de infra-estrutura básica, deficiência na coleta de provas, morosidade na conclusão dos inquéritos e na realização das audiências, etc. – e ao modo preconceituoso e estereotipado com que o Sistema Penal classificava a violência e as mulheres que a sofriam (IZUMINO, 2007; DEBERT, 2006a).

Desse modo, consoante Debert (2006b), as DEAMs, no tratamento dos conflitos advindos de situações de violência doméstica e familiar, encontravam-se em meio a um conflito ético expresso na escolha entre, de um lado, o caminho da legalidade (e, por conseguinte, do registro das ocorrências levadas ao seu conhecimento e, na seqüência, da instauração do inquérito policial) e, de outro, a oferta de instrumentos de pressão e negociação para as denunciante, a qual importava abrir mão de suas referências legais, correndo o risco de despir-se da condição de instituição de defesa dos direitos da mulher, na medida em que “reprivatizava” o conflito, paradoxalmente, reconhecendo e legitimando os direitos sociais da vítima e enxergando na mesma uma cidadã incapaz de exercê-los. Sobre essa questão, a autora (2006b, p. 42) observa ainda:

A vítima tem assim que negociar com seus familiares agressores as condições de sua existência material e social e, por isso são novamente transformadas em vítimas, vítimas também de uma cidadania que falhou, uma cidadania malsucedida. Cabe, portanto, perguntar se a família não estaria se transformando num aliado imprescindível no tratamento que as delegacias especiais dão a essa cidadania malograda. O que fica evidente é que instituições criadas para garantir direitos sociais, paradoxalmente, redefinem sua clientela como sendo formada por indivíduos incapazes de se apoderar ou de manter direitos conquistados.

De qualquer modo, antes da Lei n.º 9.099/95, após a *notitia criminis*, através do registro da ocorrência, o(a) autoridade policial procedia à oitiva da vítima e do agressor (e das testemunhas, quando havia) e, a depender do papel desempenhado pela mulher na condução dos registros policiais e seus desfechos (isto é, da maior ou menor in-segurança e/ou incerteza “transmitida” pela denunciante aos policiais no sentido de ver o agressor investigado,

processado e julgado) e, também, da postura individual dos(as) policiais, a delegacia possuía um maior ou menor poder de coação, exercido quer através do inquérito policial, quer da “ação conciliatória”. Com o surgimento da Lei n.º 9.099/95, a qual objetivava ampliar o acesso da população à Justiça mediante a promoção da rápida e efetiva atuação do direito pela informalização e simplificação de procedimentos, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher tiveram a sua dinâmica alterada. Isso porque a delituosidade que tomou conta dos Juizados Especiais Criminais era formada sobretudo por crimes de lesão corporal e ameaça provenientes de conflitos familiares. E, nas delegacias especializadas de atendimento à mulher, verificava-se que a maioria das queixas era então tipificada como ameaças e lesões corporais – talvez, em decorrência do suposto desinteresse da vítima na punição do agressor, da ausência de provas materiais e/ou testemunhais e/ou da percepção de que essa delegacia tinha um papel subalterno dentro do sistema de justiça criminal, fatores que levavam os policiais a tipificarem como um delito menor situações nas quais se encontravam presentes elementos caracterizadores de outro mais grave (DEBERT, 2006b).

Uma vez vigente a Lei dos Juizados Especiais, a autoridade policial que tivesse conhecimento da ocorrência lavrava um mero termo circunstanciado e o encaminhava imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando as requisições dos exames periciais necessários. Assim, se, por um lado, a lei “desafogou” as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, fazendo chegar ao Judiciário as demandas oriundas da violência doméstica e familiar contra a mulher, por outro, restringiu seu poder de coação, esvaziando-as, na medida em que, em ocorrendo delito de menor potencial ofensivo, não se instaurava inquérito policial e os agressores tinham a certeza de que, com uma cesta básica ou o pagamento de multa, se livrariam da polícia e da justiça (DEBERT, 2006b). Por essa razão, os movimentos feministas passaram a denunciar a “banalização” da violência doméstica promovida pela Lei n.º 9.099/95, uma vez que: (a) a mesma não contemplava uma perspectiva de gênero, desconsiderando as relações de poder desiguais que permeiam as relações conjugais, familiares e/ou domésticas, colocando nas mãos das mulheres a decisão acerca da instauração, ou não, da ação penal (com a adoção da exigência de representação criminal para a continuidade da ação penal); (b) não favorecia a prevenção, nem a punição dessa espécie de violência, mas, ao contrário, exacerbava o sentimento de impunidade e alimentava o preconceito e a discriminação contra as mulheres, à medida que as sanções aplicadas, muitas vezes, sem que fossem consideradas as expectativas da denunciante, circunscreviam-se à multa e/ou às cestas básicas; (c) reduzia as principais manifestações da violência doméstica e familiar à noção de menor ofensividade (IZUMINO, 2007).

Desse modo, essa delegacia corria o risco de ser transformada numa delegacia da família e, “nesses termos, restabelecer as hierarquias a partir da quais as mulheres eram tratadas quando a defesa da família dava a tônica central das decisões tomadas pelos agentes do sistema de justiça” (DEBERT, 2006b, p. 17), razão pela qual se fez necessária uma lei que contemplasse as especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher, o que culminou no surgimento da Lei Maria da Penha.

Conforme visto, a Lei Maria da Penha representa um marco histórico no longo processo de luta dos movimentos feministas. Ela reconhece a violência doméstica e familiar contra a mulher enquanto um problema social, jurídico e político e como uma violação de direitos humanos. É uma lei integral, que busca promover tanto a prevenção e a repressão dessa violência, quanto a proteção das mulheres que se encontrem nessa situação. Para tanto, estabelece medidas de proteção e de assistência à mulher em situação de violência; dispõe sobre o funcionamento em rede dos serviços (sociais, jurídicos e de saúde) de atenção à mulher e sobre a instalação de serviços especializados; e prevê, ainda, medidas preventivas e educacionais, voltadas ao combate da reprodução social de comportamentos violentos baseados no gênero. No próximo tópico, examinar-se-ão os reflexos da lei no funcionamento das delegacias especializadas de atendimento à mulher, em especial na Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA).

5.2 A Lei Maria da Penha e as delegacias especializadas de atendimento à mulher: avaliação da implementação da Lei n.º 11.340/2006 na Delegacia Especial da Mulher de São Luís - MA

A década de 80 do século XX, conforme já abordado, em decorrência da abertura política, foi rica em experiências que contribuíram para a constituição, ainda que de modo fragmentado e improvisado, de uma agenda nacional de combate à violência contra a mulher, favorecida pela denúncia, sob o slogan “Quem ama não mata”, da impunidade de assassinos de mulheres sob o argumento da “legítima defesa da honra”, como se o corpo da mulher pudesse ser o depositário da honra masculina (FERREIRA, 2007). O Maranhão, conforme se demonstrará, não ficou indiferente a esse processo observado no cenário nacional.

5.2.1 A inclusão da questão da violência contra mulher na agenda do Estado: considerações sobre o processo de criação e de instalação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís do Maranhão e sua atuação antes da vigência da Lei Maria da Penha.

No Maranhão, o movimento feminista tem a década de 80 como seu marco inicial, quando surge o Grupo de Mulheres da Ilha, constituído de professoras universitárias, profissionais liberais, empresárias e estudantes, não tardando para que outros movimentos se organizassem:

Outros grupos foram se formando, a exemplo do 8 de março, União de Mulheres, Espaço Mulher, Viva Maria, Grupo de Mulheres Negras Mãe Andresa, Núcleos de Partidos e, já no final dos anos 80, núcleos de mulheres ligados ao movimento sindical, a exemplo dos núcleos dos Sindicatos de Bancários, Comerciários e Ferroviários, além da articulação das trabalhadoras rurais que se organizavam tanto dentro da esfera dos sindicatos quanto fora deles (FERREIRA, 1998, p. 35).

Em nosso Estado, foram esses grupos que se mobilizaram, conjuntamente, em torno da questão da violência contra a mulher, buscando conduzir a sociedade à reflexão e à mudança. “No Maranhão, essa agenda foi construída por todos os grupos, dado ser esta uma questão que unificava e ainda unifica todo o movimento” (FERREIRA, 2007, p.160).

Dentre as ações do movimento maranhense, destacou-se a mobilização quanto ao assassinato de Marina Freitas Canto, cometido pelo marido, o engenheiro agrônomo César Augusto Canto, em novembro de 1976. Marina foi morta com quatro disparos de arma de fogo, sendo três nas costas, o que demonstra a crueldade do assassino, que emboscou a vítima. Embora o “femicida” tenha sido absolvido (pois a defesa alegou e o tribunal do júri acolheu a tese do “crime cometido sob violenta emoção”), os grupos maranhenses de mulheres conseguiram demonstrar a necessidade de tratar esses “femicídios” a partir de outros pontos de vista. Outrossim, em dezembro de 1982, a professora Maria do Socorro Gedeon foi assassinada pelo marido, Juvenil da Silva, fiscal de rendas, fato que ocasionou novos protestos por parte do movimento de mulheres do Maranhão.

Tais fatos obtiveram grande repercussão pública graças à ação dos movimentos feministas e abriram caminho para a demanda de um serviço especializado de atenção à mulher em situação de violência (VIVIANI, 2005; FERREIRA, 1998). Como declara Ferreira (2007, p. 163), à semelhança do processo observado em âmbito nacional:

Foi da dificuldade de diálogo das mulheres nos distritos policiais que surgiu a necessidade das delegacias da mulher, na medida que era importante ter um espaço que as deixasse à vontade e protegidas para formularem denúncias. Não poucas

vezes, as militantes feministas acompanharam mulheres vítimas de violência às delegacias, e tiveram que intervir, exigindo que o delegado registrasse as queixas, porque em geral eles diziam: “Vá para casa, minha filha, logo seu marido se acalma e tudo volta a ficar bem”, ou “o que você fez para ele lhe bater?”. As exigências de registro de denúncia pelas feministas eram vistas por delegados como ato desnecessário, pois, segundo eles, “daqui a alguns dias elas vêm e retiram a queixa”. Essas polêmicas ajudaram a dar forma ao desejo de criação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís.

A mobilização dos grupos de mulheres maranhenses fortaleceu-se frente à tentativa de estupro de duas jovens universitárias no Campus Universitário do Bacanga, resultando na instalação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís. Na ocasião, o movimento de mulheres e o estudantil organizaram uma passeata, que percorreu as principais ruas da cidade e terminou em frente ao palácio do governo, compelindo Epitácio Cafeteira, o Governador do Estado à época, a receber, em audiência, representantes daqueles movimentos, os quais apresentaram a proposta de criação de uma delegacia especializada (FERREIRA, 2007). A Delegacia Especial da Mulher foi, em consequência, criada através do Decreto n.º 10.221, de 18 de setembro de 1986, embora tenha sido implantada apenas em 10 de dezembro de 1987. “Mas foram necessárias muitas passeatas e confrontos contra o Estado até que as mulheres pudessem ser por ele ouvidas. Por causa dessa forte resistência da administração pública, a delegacia feminina de São Luís só foi criada [*sic*] em 1987” (ARAÚJO, 2007, p.80). Além disso, Ferreira (2007, p. 164) relata que:

Essa reivindicação não parou aí. As mulheres também queriam indicar a futura delegada, assim como uma delegacia que funcionasse dentro dos moldes propostos pelo movimento feminista: um espaço onde as mulheres se sentissem tranquilas para formular suas denúncias, um local onde pudessem ter atendimento psicológico e jurídico a fim de tirar dúvidas sobre seus direitos, e um abrigo para que, aquelas ameaçadas de morte, pudessem se proteger de seus agressores.

À resistência do Estado em criar essa instituição, as feministas responderam com ações contundentes, utilizando-se, por exemplo, da imprensa como meio de atacar o poder público e de conscientizar a população da importância da delegacia feminina. “As feministas realizaram pesquisas, encontros e passeatas cobrando do poder público alguma atitude contra os casos de estupros e utilizaram a imprensa como estratégia para criticar a resistência do governo e influenciar a sociedade a seu favor” (ARAÚJO, 2007, p.82). Nas várias reuniões havidas com o então Secretário de Segurança Pública, Carlos Alberto Salim Duailibe, o movimento feminista apresentou um projeto de estruturação da delegacia, elaborado por diversos grupos de mulheres, dentre os quais, o Grupo das Mulheres da Ilha, Viva Maria e Mãe Andresa. O aludido projeto tomou em consideração estudos e documentos elaborados por ocasião 1.º Encontro Nacional de Profissionais de Delegacias Especializadas de

Atendimento à Mulher, promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Segundo o mesmo, a Delegacia Especial da Mulher de São Luís deveria constituir um espaço de apoio para a mulher em situação de violência, exercendo não apenas um papel repressivo e punitivo, mas também educativo, informativo e profilático, mediante o atendimento mais humano possível, com diálogo, respeito e solidariedade. O projeto não se afastava da proposta nacional, que previa, além das atividades de polícia judiciária, a execução de outras funções, de caráter mais social, como a orientação psicológica e social às vítimas (IZUMINO, 2003).

Ele recomendava, com a finalidade de viabilizar os objetivos da referida delegacia, que a mesma dispusesse de um espaço físico próprio, numa localização de fácil acesso, preferencialmente, no Centro, contando com as seguintes dependências: (a) sala de recepção; (a) sala da delegada; (c) sala da advogada; (d) sala da psicóloga; (e) sala da assistente social; (f) banheiros; (g) auditório, sem cadeiras fixas, para atividades como conferências e/ou reuniões; (h) albergue, com quartos, cozinha e banheiros; (i) ambulatório para realização de exames de corpo de delito, equipado com escrivaninha, mesas para exames físico e ginecológico, sala de curativos e pequenas cirurgias, farmácia com medicação de urgência e material para exame de conjunção carnal. A delegacia, de acordo com o projeto, deveria ser equipada com, ao menos, um camburão, uma ambulância, um carro, dois telefones, três rádios de médio e longo alcance (para fins de comunicação com as viaturas), máquinas de escrever, escrivaninhas, sofás, cadeiras e/ou bancos, arquivos, estantes, etc.

O quadro da delegacia, por sua vez, seria composto de delegada, policiais femininas, médica e pessoal de apoio, psicólogas, assistentes sociais, advogadas, escritãs, recepcionistas, motoristas, cozinheiras e serventes. Logo, tendo em vista que a maior parte das agressões era perpetrada pelos próprios maridos/companheiros, e com o propósito de dar atenção diferenciada e integral às mulheres em situação de violência, a estrutura dessa Delegacia previa que, além do corpo de policiais – delegadas, investigadoras e escritãs –, as mulheres que ali acorressem também contassem com apoio psicológico e social. Visto que o registro da queixa contra maridos/companheiros agressores poderia deflagrar novo conflito e, conseqüentemente, novas agressões, esse auxílio visava a possibilitar que essas mulheres pudessem sair do círculo de violência. O projeto prescrevia que essas profissionais fossem pessoas do sexo feminino e capacitadas nas questões de gênero, possibilitando, todavia, quando necessário, que policiais masculinos de outras unidades fossem acionados para apoiar aquelas. Previa, ainda, a realização permanente de cursos de aperfeiçoamento para os profissionais da delegacia, o que seria assegurado por meio da aproximação das policiais lotadas na delegacia do movimento de mulheres, mediante o “Fórum de Debates da Mulher”.

Também nisso, o projeto não diferia daquilo observado em âmbito nacional, correspondendo às idéias que levaram à criação de delegacias especializadas em outras unidades federativas.

Os movimentos maranhenses de mulheres, através do projeto, sugeriram, para o preenchimento do cargo de delegada, que a escolha recaísse sobre pessoa que participasse do movimento de mulheres (portanto, conhecedora da problemática da mulher) e que desfrutasse da confiança do mencionado movimento, tendo sido, à época, indicada Daisy Gomes Ferreira, sugestão que foi acatada pelo governo. Daisy Ferreira foi nomeada Delegada Titular e, como Delegada Adjunta, Rosane Mary Sena e Silva. Rolim (2001) informa que a Delegacia Especial da Mulher de São Luís foi instalada na Rua do Egito e estruturada com dois gabinetes para as delegadas, cartório, celas, setor psicológico, sala de espera e albergue para permanência de mulheres em situação de violência por, no máximo, vinte e quatro horas. Ferreira (2007, p. 164), no entanto, alerta:

Entretanto, mesmo considerando o projeto coerente (declaração registrada no jornal Diário do Norte, de 09.07.87), a Delegacia foi inaugurada sem os principais serviços reivindicados pelo movimento: albergue para proteção das mulheres e a assistência jurídica e psicológica.

Rolim (2001) assevera que a primeira equipe de policiais da delegacia, composta por 54 pessoas, dentre delegadas, comissárias, escritãs, agentes, policiais militares femininas e duas assistentes sociais, recebeu treinamento na Escola de Polícia (no período de 19 de outubro a 24 de novembro de 87), o qual contou com a participação de integrantes do movimento de mulheres. Esse treinamento visava a sensibilização das policiais quanto à questão de gênero, buscando instrumentalizá-las para a prática cotidiana de atendimento a mulheres em situação de violência. Foi possível graças à aproximação inicial entre as policiais e as feministas engajadas no processo de instalação da DEM de São Luís (ROLIM, 2001).

Dessa maneira, quando de sua criação, a Delegacia Especial da Mulher não se afastou do modelo predominante em âmbito nacional, pautado na visibilização do fenômeno da violência contra a mulher (mediante o estímulo à denúncia perante a autoridade policial), na oferta de um serviço policial diferenciado que propiciasse um clima de solidariedade (em lugar da hostilidade verificada nas delegacias comuns) e na eliminação da presença masculina (na medida em que o atendimento deveria ser realizado unicamente por mulheres). Buscava oferecer um atendimento integral à mulher, através da capacitação contínua dos policiais e da existência de uma equipe multidisciplinar (ALMEIDA, 1998).

Contudo, a referida delegacia, enquanto uma extensão da Política de Segurança Pública, a partir dos anos 90, passou a enfrentar um processo de sucateamento e abandono,

marcado pela carência de condições estruturais, tais como instalações adequadas, recursos humanos capacitados e em número proporcional à demanda, combustível para as mesmas, material de expediente, salários justos para os policiais etc., agravado pela concepção de que esses espaços constituem a “cozinha da polícia”. Esses fatores contribuíram para a debilitação do atendimento ao público, negando os direitos humanos e a cidadania do mesmo. Em razão das deficiências apresentadas quanto ao funcionamento, a Delegacia Especial da Mulher de São Luís foi alvo de inúmeros protestos por parte dos movimentos feministas maranhenses, os quais tiveram por objeto a exigência do melhor aparelhamento e de maior qualificação dos quadros da instituição. O Grupo de Mulheres da Ilha, por exemplo, nos anos de 1991 e 1992, promoveu a campanha “Não mais violência contra a mulher”, a qual noticiava o déficit existente entre as denúncias realizadas perante o serviço policial especializado e os inquéritos efetivamente concluídos. “Reivindicava-se também a melhoria do espaço físico, capacitação do corpo técnico e auxiliar da Delegacia e aquisição de equipamentos (viatura, máquinas de escrever, linhas telefônicas, etc.)” (FERREIRA, 2007, p. 167). Os problemas agravaram-se durante o governo de Roseana Sarney (1995-2002):

Esses problemas serviram de argumento para a mobilização do movimento na porta da delegacia pedindo uma revisão no tipo de atendimento, exigindo a retirada dos homens e solicitando uma sala especial que garantisse a privacidade da vítima na hora de formular suas denúncias. Reivindicação que até hoje não conseguiu ser implementada. Dessa mobilização participaram todos os Grupos, que em audiência com a da época entregaram documento contendo essas reivindicações. O documento também foi encaminhado à então governadora Roseana Sarney, em 1997, que nenhuma providência ou resposta deu ao movimento (FERREIRA, 2007b, p. 32).

Não obstante Roseana Sarney, performaticamente, nos períodos eleitorais, destacasse a questão de gênero como um atributo distintivo em relação aos demais candidatos (GONÇALVES, 2008), durante o governo, as ações de enfrentamento à violência contra a mulher limitaram-se à criação do Conselho Estadual da Mulher e a pequenas melhorias nas instalações físicas da Delegacia (FERREIRA, 2007a). Em 2001, a Delegacia Especial da Mulher passou por uma reforma em sua estrutura física, a qual constituía um dos tripés (os outros dois se referiam à ênfase no atendimento às usuárias e na comunicação institucional – interna e externa) de um Plano de Modernização da Polícia Civil da Gerência de Segurança Pública e Cidadania (RODRIGUES, 2001). A partir de então, a delegacia:

[...] passou a contar com três salas para as audiências com as delegadas devidamente mobiliadas e equipadas com computadores; uma sala para o atendimento jurídico, uma sala para o atendimento no Serviço Social, uma sala para o cartório, uma sala de investigação e captura, uma sala para telefonista, um alojamento para o pessoal do plantão, banheiros, uma cela, uma sala pra o reconhecimento, uma sala para o comissariado, uma permanência (local para onde as usuárias se dirigem para

registrar as ocorrências) ampla e confortável e uma cozinha. O saldo negativo desta reforma foi ausência de uma sala para o atendimento psicológico, uma sala para reuniões e viaturas novas (RODRIGUES, 2001, p. 42).

Embora o citado Plano de Modernização contemplasse o treinamento dos quadros da instituição policial nas questões de gênero e administrativas (estas últimas voltadas à melhoria comportamental e motivacional), a capacitação na área de gênero não ocorreu, razão pela qual Rodrigues (2001) assevera não ter identificado à época melhorias no que concerne às formas de atuação da instituição. Por isso, também no Maranhão, observou-se um desencantamento com o serviço policial especializado, o qual fomentou, por outro lado, a aproximação do movimento feminista em relação a outros espaços institucionais de apoio à mulher em situação de violência, sobretudo aqueles mantidos pelo Município de São Luís:

Na virada do século XXI a ação de combate a violência foi fortalecido pela criação do Conselho Municipal da Condição Feminina e pela Rede Amiga da Mulher que se juntaram ao movimento na formulação e encaminhamento de pautas denunciando a questão da violência (FERREIRA, 2007b, p. 33).

Desse modo, no âmbito municipal, embora ainda exista muito a ser feito quantitativa e qualitativamente, o enfrentamento da violência tem recebido mais atenção do Poder Público, o que fica evidenciado na atuação do Conselho Municipal da Condição Feminina (criado nos Atos das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Luís e, atualmente, regido pela Lei n.º 3.984, de 28.09.2001), da Rede Amiga da Mulher (criada em 2000) e da Coordenadoria Municipal da Mulher (criada pelo Decreto n.º 4.714/06). Ainda na esfera municipal, foram instituídos o Cartão Saúde da Mulher (Lei n.º 3.616/97) e a notificação compulsória dos casos de violência doméstica contra a mulher atendidos nos serviços de saúde – públicos e/ou privados – de emergência e de urgência (Lei n.º 4.393/2004). Mais recentemente, foram criados e instalados o Hospital da Mulher (Lei n.º 4.787/2007) e o Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência “Casa da Mulher” (criado através do Convênio n.º 128/07, firmado entre a Prefeitura de São Luís e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República).

Na esfera estadual, uma perspectiva de mudança começou a ser delineada durante as eleições do ano de 2006, com o crescimento do apoio popular ao então candidato Jackson Lago, que o fez vencer o pleito em outubro daquele ano, o qual disputou com Roseana Sarney. Também, em agosto de 2006, foi promulgada a Lei Maria da Penha. A vigência da referida lei gerou expectativas nos movimentos de mulheres e feminista e na sociedade, pois se tratava da adoção tardia pelo Brasil de uma legislação específica para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra mulher, já existente em outros países.

5.2.2 Implementação da Lei Maria da Penha pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA)

Em 2006, nos âmbitos nacional e estadual, respectivamente, dois fatos trazem novo fôlego à luta das feministas maranhenses: o advento da Lei Maria da Penha e a vitória de Jackson Lago na disputa pelo Governo do Estado. Com 51,82% dos votos válidos, Jackson Keppler Lago consagrou-se governador do Estado do Maranhão numa disputa histórica com Roseana, interrompendo 40 anos de (des)governo Sarney.

5.2.2.1 Breves considerações sobre o contexto político no Maranhão a partir do ano de 2006

Jackson Lago (do PDT), na eleição para o Governo do Estado do Maranhão, em 29 de outubro de 2006, derrotou a ex-governadora Roseana (PMDB), interrompendo a dominação do grupo Sarney, a qual já contava 40 anos. Naquele momento, a eleição de Lago representava uma possibilidade de mudança, de ruptura com uma herança ignominiosa:

Cinco décadas dos Sarney no poder e o estado exhibe 21,5% de analfabetos, 87% de domicílios sem acesso à rede de saneamento e 65% das pessoas dependentes de ajuda governamental para sobreviver. A primeira estação de tratamento de esgoto só foi inaugurada em 2001. Dos vinte municípios brasileiros com pior colocação no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano, oito estão no Maranhão. O mais pobre deles, Centro do Guilherme, se fosse um país, estaria posicionado internacionalmente entre o Quênia e o Haiti (COUTINHO; BRASIL, 2009, p.1).

Em 1.º de janeiro de 2007, Lago tomou posse como governador, prometendo um governo plural, voltado à inclusão social, ao desenvolvimento integrado e ao fortalecimento das práticas democráticas. Assumiu em meio a incertezas decorrentes do fato de não contar com a maioria na Assembléia Legislativa (dependendo de alianças com os partidos que o apoiaram no segundo turno da eleição – PSB, PSDB e PT) e do apoio a Roseana Sarney manifestado pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva durante a campanha eleitoral (o que era, àquela época, interpretado como um sinal de prováveis dificuldades na captação de recursos federais). Ademais, conforme registraram Othelino Filho e Othelino Neto (2006, p.1):

Após quatro décadas do nefasto domínio sarneyzista, é como sair dos escombros de poderosos bombardeios que levaram o Maranhão à ruína completa, com a sua economia arrasada e o seu povo sobrevivendo por um verdadeiro milagre. E, enquanto milhões de maranhenses eram submetidos a toda sorte de indignidades, privados muitas vezes do essencial para subsistir, o nosso fúher tupiniquim, ao lado de familiares e uma meia dúzia de capachos, levava uma vida nababesca, indiferente à sorte dos que, à sua volta, clamavam por um mínimo de justiça.

Porém, em sintonia com as propostas da Frente de Libertação do Maranhão, e tendo em vista uma maior descentralização de ações e participação municipal, o Governo Jackson Lago, a fim de enfrentar os desafios então postos, contava com vinte e cinco secretarias, dentre as quais, as inéditas secretarias da Administração e Previdência Social (SEAPS), do Turismo (SETUR), do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES) e da Mulher (SEMU). Em lugar das Secretarias de Justiça e Cidadania e de Assuntos Estratégicos, surgiu a Secretaria de Segurança Cidadã. Além destas, foram criadas quatro secretarias extraordinárias: dos Direitos Humanos, da Juventude, da Igualdade Racial e do Desenvolvimento do Sul do Maranhão.

Ao dar posse aos Secretários Estaduais, Jackson Lago, além de convocá-los a tirar o Maranhão da pobreza, declarou que as prioridades do governo seriam educação, saúde, produção e segurança. A Secretaria de Estado de Segurança Cidadã, pasta comandada por Eurídice da Nóbrega Vidigal, foi criada por meio da Lei n.º 8.559, de 28.12.2006 (a qual dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado e dá outras providências), e tinha por finalidade “a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio e a integração dos planos e programas de prevenção da violência e controle da criminalidade, promoção da cidadania e a administração do sistema penitenciário” (MARANHÃO, 2006, p.1), competindo-lhe organizar e coordenar a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil (da qual a Delegacia Especial da Mulher de São Luís é integrante).

A proposta de uma Política Pública de Segurança Cidadã, concepção adotada pela Secretaria do Governo Jackson, parte do pressuposto de que a violência não pode ser combatida apenas com ações repressivas, demandando também ações preventivas e de controle e projetos de inclusão social. Assim, a segurança não pode ser concebida como um tema estritamente policial, com a conseqüente exclusão da comunidade e dos governos locais e a redução das práticas policiais a ações reativas a comportamentos ilegais. Além disso, a Segurança Cidadã reclama a adaptação das instituições policiais aos novos tempos (com a superação de uma organização antiga e inapropriada para fazer frente ao fenômeno criminal atual). Nessa direção:

O PNUD considera que uma política pública de segurança cidadã voltada a garantir o livre exercício de liberdades e direitos por parte do cidadão, no âmbito de uma sociedade democrática e pluralista, deve ser integral, isto é, deve compreender estratégias de prevenção social da violência, bem como melhorar a capacidade de resposta institucional frente aos fenômenos delitivos (PNUD, 2005, p. 9).

Outrossim, dentro dessa perspectiva da Segurança Cidadã (conceito intimamente relacionado à noção de desenvolvimento humano, na medida em que o tratamento civilizado possibilita não apenas a fruição de uma vida prolongada e saudável, mas também o gozo de liberdades políticas, econômicas e sociais, e, em conseqüência, a realização humana a longo prazo), busca-se o fortalecimento dos governos locais em matéria de segurança, a melhoria da investigação criminal, maior acesso à justiça e a participação cidadã. Isso porque:

[...] a mera ação policial não é suficiente para abordar problemas socialmente complexos e que o modo de intervenção policial reativo não é aconselhável para enfrentar certos comportamentos. As políticas de segurança cidadã require, conseqüentemente, uma abordagem multidimensional, por parte de diversas disciplinas, isto é, uma aproximação entre políticas preventivas de caráter social e políticas institucionais de prevenção e controle da violência e do delito, incluindo respostas do sistema judiciário (PNUD, 2005, p. 23).

Dentre as medidas da Secretaria de Segurança Cidadã, destaca-se a adesão do Maranhão, em 20 de junho de 2008, ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Esse programa destina-se a “prevenir, controlar e reprimir a criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios” (BRASIL, 2007c, p.3). Dentre as ações estruturais do Pronasci, estão a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional (a qual inclui, no âmbito da Lei Maria da Penha, a construção de centros de educação e reabilitação de agressores e a implementação de juizados e promotorias de violência doméstica e familiar e de núcleos especializados nas defensorias públicas) e a valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários (eixo que abrange a formação dos profissionais de segurança para tratar de maneira adequada e digna mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outras minorias) (BRASIL, 2007c). Do exposto, percebe-se que as propostas de uma Política Pública de Segurança Cidadã são compatíveis com os anseios do movimento de mulheres e feministas e com a Lei Maria da Penha.

Por sua vez, no que respeita às políticas públicas para as mulheres, o Governo Jackson Lago produziu avanços, tendo sido responsável pela criação da Secretaria de Estado da Mulher (Lei n.º 8.559, de 28.12.2006), a qual é responsável pelo planejamento, organização, direção e controle de planos, programas, projetos e ações que visem a defesa dos

direitos da mulher, assegurando uma plena participação na vida sócio-econômica, política e cultura do Estado, bem como pelo desenvolvimento de ações e campanhas educativas relacionadas às suas atribuições de modo articulado com os diferentes setores da sociedade civil, órgãos públicos e pessoas jurídicas de direito público e privado (MARANHÃO, 2006). Para assumir a pasta, o Fórum Estadual de Mulheres Maranhenses indicou (e o governo aceitou) o nome de Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha, professora universitária, assistente social, doutora em Políticas Públicas e pesquisadora sobre as questões de gênero e violência, a qual, por todos esses predicados, contou, desde o início, com o apoio do movimento feminista. Dentre as principais ações da referida secretaria nos dois anos do governo de Jackson, destacaram-se:

Em comemoração ao Dia Internacional da Mulher, em março de 2007, foi assinado pelo Governador na presença da Ministra Nilcéa Freire da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, o Termo de Compromisso para Implantação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no Maranhão, que tem como um dos seus eixos o enfrentamento da violência contra a mulher. Assinou também o decreto convocando a II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, precedida de Conferências Regionais e Municipais, bem como, o decreto de criação do Grupo de Trabalho Intersetorial para Elaboração do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres – GTI, composto por representantes de 12 secretarias de estado e do Conselho Estadual da Mulher (ROCHA, 2007b, p.21).

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), ao qual, em 2007, o Maranhão aderiu, propõe, em relação à violência contra a mulher, uma intervenção pública intersetorial que busque: I) a desconstrução das desigualdades e o combate das discriminações de gênero; II) a interferência nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; III) a promoção do empoderamento das mulheres; IV) a garantia um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência (BRASIL, 2008). Logo, de acordo com o mesmo, “a noção de enfrentamento não se restringe apenas à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres” (BRASIL, 2008, p.98). Em nosso Estado, em atenção ao PNPM, e após a realização da II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, foi elaborado o I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, cujo quarto eixo enfoca o “enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres”. Dentre as ações previstas pelo mesmo, encontravam-se: a) a articulação dos serviços existentes de atenção às mulheres em situação de violência; b) a criação/construção/reforma/reaparelhamento das delegacias especializadas de atendimento à mulher; c) a capacitação dos agentes para prevenção e atendimento de mulheres em situação de violência; d) a divulgação da Lei Maria da Penha de demais normas jurídicas nacionais e internacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres, entre outras (MARANHÃO,

2008). Em 2008, o Maranhão assinou, ainda, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, o qual:

[...] se baseia na estruturação e na ampliação da rede de serviços especializados (delegacias da mulher, casas-abrigo, centros de referência, serviços de apoio jurídico, defensorias públicas, serviços policiais e serviços da rede pública de saúde, entre outros) para garantir o atendimento integral às mulheres em situação de violência; na conscientização e capacitação dos agentes públicos para atendimento e prevenção; na ampliação do acesso das mulheres à justiça; e no apoio a projetos educativos e culturais (BRASIL, 2007, p.13).

Dando efetividade à inclusão do Estado no referido Pacto, a Secretaria de Estado da Mulher coordenou o Projeto “O Maranhão no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, em parceria com outras secretarias e órgãos estaduais, envolvendo, primeiramente, os municípios cujos prefeitos assinaram o Pacto (São Luís, Coelho Neto, Açailândia, Imperatriz, Barreirinhas, São Vicente Férrer, Colinas, Matões do Norte, Miranda do Norte, Parnarama, Guimarães, Bom Jesus das Selvas, Santa Rita, Cururupu, Igarapé do Meio e Itapecuru), além de organizações da sociedade civil.

Todavia, apesar do discurso de “Libertação” e de “um governo democrático e popular”, no período de Jackson Lago, não obstante tenha havido maior interlocução com os movimentos sociais, também as forças conservadoras e patrimonialistas grassavam, colocando em descrédito o governo. Nesse sentido, Costa (2009, p.1) aponta razões para inoperância dos dois anos de governo de Lago:

Contudo, as idéias [de libertação] não correspondiam aos fatos. Pois o governo começou sob o signo da “Lei do Cão”, retirando direitos trabalhistas e atacando as diversas categorias do funcionalismo público, que responderam com mobilizações e greves. Na continuação, viu-se a farra de nomeações (atingindo alguns milhares de cargos) e de nepotismo (envolvendo as famílias Lago e Moreira Lima, da primeira dama). A seguir, as denúncias de corrupção, com a deflagração da Operação Navalha, seguidas de outros casos. A prometida auditoria nas contas públicas sumiu do mapa à proporção em que se preservava a “ética predatória” e clientelista na administração do Estado. Da mesma forma, o governo nunca foi capaz de elaborar uma agenda positiva de mudanças para discutir com a sociedade. O debate sobre alternativas de desenvolvimento com inclusão social foi relegado a segundo ou terceiro plano, com a subordinação do governo à agenda da modernização conservadora (no processo de implantação da Termelétrica MMX, por exemplo). Já a realização dos chamados Fóruns regionais (Alto Turi, Baixo Parnaíba, sul e região tocantina), uma iniciativa interessante envolvendo governo e sociedade civil, formulou cartas e documentos com reivindicações que, em sua maioria, nunca foram atendidas, ficando na gaveta de um burocrata qualquer.

E, agravando essa situação, em 16 de abril de 2009, o Tribunal Superior Eleitoral, entendendo que Jackson Lago cometera inúmeros abusos durante a campanha eleitoral de 2006, cassou-lhe o mandato, razão pela qual inúmeras reivindicações do movimento de

mulheres e feminista, as quais foram consolidadas no Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (com vigência de 2008 a 2011), não chegaram a ser implementadas. Roseana Sarney assumiu o Governo do Estado e, para a Secretaria da Mulher, nomeou Paula Lobão:

A titular da Secretaria da Mulher, Paulinha Lobão, é nora do ministro Edison Lobão, principal aliado dos Sarney. A única credencial dela para o cargo, além do sobrenome, é o fato de apresentar um programa de variedades na emissora de TV do sogro (Lobão detém a retransmissora do SBT no Maranhão; os Sarney, a da Globo) (COUTINHO; BRASIL, 2009, p.1).

O movimento feminista pressionou e Paula Lobão renunciou. Em seu lugar, foi nomeada Catharina Nunes Bacelar, que tomou posse em 20 de maio de 2009, prometendo dar continuidade aos projetos iniciados na gestão anterior, bem como investir na capacitação profissional das maranhenses (CARVALHO, 2009). Entretanto, ao invés de dar prosseguimento às políticas e aos programas da gestão anterior, o Governo de Roseana adotou como primeira medida a realização de uma auditoria, sob o argumento de que o superávit do ano de 2008 fora liberado pelo Governo de Jackson, sob o disfarce de convênios, para os prefeitos e seus aliados. Nesse contexto, na atual gestão, as principais ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher foram a criação de uma ouvidoria, anunciada em setembro de 2009, por meio da qual se realizaria o encaminhamento de denúncias, bem como a orientação sobre os serviços existentes no Maranhão, e do Programa Viva Mulher, cuja metodologia contempla quatro etapas: a) acolher (relacionada à escuta da mulher e à prestação de apoio jurídico e psicossocial); b) formar (a qual abrange serviços de formação em cidadania, em direitos e deveres); c) incluir (que prevê a inclusão das mulheres em oficinas e cursos profissionalizantes); e d) advogar (que objetiva influenciar políticas públicas em defesa dos direitos das mulheres). Contudo, até o presente momento, o *link* relativo à Ouvidoria, disponível no *site* da Secretaria da Mulher, não funciona. Por sua vez, o Programa Viva Mulher, no eixo acolher, declara que o produto final desejado é um “plano de promoção familiar”, no qual serão registradas informações relacionadas à mulher e sua família. E, uma vez que o Programa não explicita sobre qual família fala, a preocupação é a de que ele esteja retomando a tradição da proteção à família (heterossexual, nuclear e patriarcal), que atrela e coloca a instituição familiar acima da proteção dos direitos individuais da mulher. Ademais, a Secretaria tem visitado o interior do estado, incentivando a implantação de secretarias e conselhos municipais da mulher.

Esses fatos repercutiram na aplicação da Lei Maria da Penha em nosso Estado. A Lei, conforme visto, entrou em vigor em 22 de setembro de 2006 (portanto, três meses antes da transição do governo de José Reinaldo Tavares para o de Jackson Lago). Identificam-se,

portanto, dois momentos da implementação da Lei no Maranhão: o período 1º de janeiro de 2007 a 16 de abril 2009 (do Governo Jackson Lago) e o período de 17 de abril de 2009 aos dias atuais (do Governo Roseana Sarney). Desse modo, basicamente, competiu ao Governo de Jackson Lago propor ações voltadas à garantia da efetividade da mesma. Em consonância com a visão definida em sua orientação estratégica¹⁶, a Secretaria de Estado da Mulher desse governo elaborou o I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e o Projeto “O Maranhão no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, em parceria com outras secretarias e órgãos estaduais, municípios e entidades da sociedade civil, como anteriormente citado, cuja implementação foi interrompida por ocasião da cassação de Jackson Lago.

5.2.2.2 *Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA): uma avaliação de processo*

Feitas breves considerações a respeito do contexto histórico no qual foi criada e instalada a Delegacia Especial da Mulher de São Luís e, posteriormente, promulgada a Lei Maria da Penha, proceder-se-á, a partir de agora, a apresentação dos resultados da avaliação de processo daquela Delegacia, em que se buscou a identificação dos fatores facilitadores e dos obstáculos que operam ao longo da implementação da Lei n.º 11/340/06 em seu âmbito e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Buscar-se-á, no plano dos processos, detectar os condicionamentos dos êxitos ou dos fracassos daquela instituição policial. (DRAIBE, 2001).

Antes da promulgação da Lei Maria da Penha, consoante visto, as delegacias especializadas de atendimento às mulheres não dispunham de diretrizes claras e vinculantes, e com a perspectiva de gênero, a serem por elas observadas quando da atenção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Elas eram criadas e disciplinadas por decretos e/ou leis estaduais e o atendimento nesses serviços dependia das boas ou más intuições de suas delegadas, inexistindo uniformidade (SAFFIOTI, 2004), bem como das diferentes disposições estaduais. A primeira tentativa de uniformizar os serviços oferecidos pelas delegacias especializadas de atendimento à mulher foi a Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006b), a qual resultou de uma parceria estabelecida entre a Secretaria Especial de Políticas

¹⁶ Em conformidade com a Secretaria de Estado da Mulher (2007, p.20), essa visão voltava-se à construção de um “Maranhão próspero, com redução das desigualdades de gênero, raça e etnia e com equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos dos recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais”.

para as Mulheres da Presidência da República com a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Hoje, essas delegacias devem observância aos parâmetros mínimos instituídos pela Lei Maria da Penha com o intuito de assegurar um tratamento de boa qualidade e homogêneo a todas as mulheres que buscam esse serviço policial. Acredita-se que o estabelecimento desses parâmetros contribuirá positivamente para a confiabilidade e visibilidade da instituição policial perante o público que a ela recorre. Assim:

A Lei alterou o tratamento dos crimes de violência doméstica contra a mulher no sistema de justiça. Entre as alterações, num primeiro momento, destacam-se: o aumento da pena máxima, que passa a ser de três anos de detenção, o que retira essa violência do rol dos crimes de *menor potencial ofensivo*, não sendo mais enviada aos Juizados Especiais Criminais; passa a admitir a prisão em flagrante para os casos de violência doméstica contra a mulher; impede a aplicação de pena de cesta básica e passa a exigir novamente – como antes da Lei 9.099/95 – a instauração do inquérito policial. Espera-se que essas alterações restituam às delegacias práticas que eram realizadas antes da Lei de 1995, criando condições para que elas possam ser executadas a contento (DEBERT; OLIVEIRA, 2007 p. 337).

Com a Lei Maria da Penha, reconheceu-se que o modelo liberal de justiça (assim como o tecnicismo jurídico supostamente neutro que dele decorre) é incapaz de assegurar a dignidade feminina. Admitiu-se que, ao contrário, ele nega às mulheres a condição de sujeitos de direito, permitindo a perpetuação da violência contra as mesmas. Nessa direção, a Lei Maria da Penha representa, portanto, um instrumento político-criminal de gênero, que visa a assegurar proteção integral para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e que desafia os operadores de direito a pensarem essa espécie de violência no campo das relações sociais, no qual as relações de gênero funcionam como estruturantes da desigualdade entre homens e mulheres, e do uso da violência como forma de controle sobre o feminino. No que respeita ao atendimento policial da mulher em situação de violência doméstica e familiar, “uma das conseqüências mais comemoradas da Lei Maria da Penha é o caráter de formação de uma autoridade policial mais participativa, mais protetiva e mais zelosa no atendimento à vítima” (DIAS, 2007, pp. 127-128). Antes, a atuação da autoridade policial circunscrevia-se, em grande medida, à lavratura do termo circunstanciado e a seu encaminhamento ao Juizado Especial Criminal. Nessa senda:

Reconhecendo o legislador que, de regra, as autoridades policiais serão as primeiras a ter contato com a mulher vítima de violência doméstica, valorizou sobremaneira sua função, prestigiando o trabalho mais dedicado e humano (...) Daí porque estabeleceu, nos arts. 11 e 12, uma série de medidas a cargo das polícias civil e militar para prevenção cautelar da integridade física, moral e patrimonial da vítima. É bem verdade que, pela sua natureza, a maior parte destas medidas caberá à polícia judiciária, mas aquelas atitudes mais imediatas de proteção física direta da vítima também tocarão à polícia militar, normalmente, a que por primeiro tiver contato com a ofendida (PORTO, 2007, p. 67).

De acordo com artigo 8.º da Lei 11.340/2006, a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, feita por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tem como uma de suas diretrizes a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher. Destarte, nas localidades onde não existam, deverão ser implantadas Delegacias de Atendimento à Mulher e/ou núcleos especializados no interior das delegacias comuns. Ainda segundo o aludido dispositivo, não é suficiente a mera implantação de serviços policiais de atendimento especializado à mulher, constituindo, ainda, uma obrigação do Estado a capacitação permanente dos policiais quanto às questões de gênero e raça/etnia. Assim, o Estado brasileiro reconheceu ser imprescindível, portanto, institucionalizar a formação dos policiais na área das relações de gênero, garantindo que os mesmos estejam preparados para “acolher” a mulher em situação de violência, escutando-a com solidariedade e respeito, permitindo-lhe expressar seus sentimentos e vivências sem ser submetida a julgamentos ou acusações, bem como assegurando-lhe o acesso ao apoio necessário para a sua reorganização emocional. A Lei parte do pressuposto de que:

O atendimento especializado deveria possibilitar o reconhecimento das ações violentas que vitimam as mulheres como crimes. O momento da queixa é uma situação limite, na qual a mulher pode ser desencorajada a romper com o relacionamento violento se não se sentir compreendida, apoiada e segura quanto ao que está por fazer. Por menos informada ou intelectualizada que ela seja, sabe muito bem, por sua experiência prática que se trata de uma decisão que provocará conseqüências em sua vida, significando muitas vezes um aumento da própria violência. De outra parte, quando o atendimento policial é bem qualificado para este tipo de circunstância, a mulher em situação de violência é acolhida e tranqüilizada o suficiente para decidir de forma mais competente o que fazer. Além disso, em algumas ocorrências, as mulheres podem chegar a perceber que suas queixas não fazem parte de uma situação específica de “um problema conjugal”, mas pelo contrário, podem ser ajudadas a construir a consciência de que estão enredadas em uma relação violenta que é ao mesmo tempo particular e coletiva (STREY; WERBA; NORA, 2004, p. 104).

A efetiva inibição da violência contra a mulher requer do Direito Penal a consideração das relações de gênero na tipificação dos crimes, o que, por sua vez, demanda o fim das idéias tradicionais de que essas agressões não são delituosas. Dessa maneira, é preciso que os(as) agentes policiais sejam sensibilizados(as) para desenvolverem uma compreensão mais ampla e profunda do caráter especial que tem a violência contra as mulheres em comparação a outros tipos de violência, assim como sobre a importância de os(as) agentes proporcionarem uma melhor acolhida às mulheres em situação de violência, ouvindo suas queixas, proporcionando-lhes aquilo que elas esperam naquele momento, que é proteção,

informação e segurança. E isso demanda (re)conhecimento aprofundado da especificidade desse grupo de demandantes. As mulheres em situação de violência estão mais vulneráveis e sofrem conseqüências devastadoras sobre a saúde e o bem-estar geral, motivo pelo qual os(as) policiais precisam compreender a dinâmica da violência doméstica e intrafamiliar. Do contrário, sem policiais qualificados nas questões de gênero, direitos humanos e raça/etnia, tal como se verifica, atualmente, nas DEAMs, continuar-se-á a observar que:

Concepções diferenciadas se sobrepõem, se mesclam, se contrapõem no entrejogo do modelo dos padrões institucionais convencionais e da auto-referência, cujo corolário é a solidariedade vitimista. Neste palco de negociação permanente com o poder instituído, emerge um campo de constituição de subjetividades. Nos binômios legalidade/moralidade, indiciamento/aconselhamento, releitura/reprodução de relações desiguais de gênero, os últimos termos têm sido tendencialmente hegemônicos. É, no entanto, um campo de forças também ambíguo no qual a transgressão “legalizada”, ou seja, aquela praticada pelos agentes da lei, a pretexto da ineficácia desta, se confunde com o imprevisto, a intuição e/ou a banalização. É um terreno fértil para que a política se personifique, sendo circunscrita pelo conjunto das relações sociais do qual os seus executores participam (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p. 209).

É imprescindível, portanto, que as instituições que prestam o primeiro atendimento às mulheres que optam por denunciar as violências contra elas perpetradas no âmbito doméstico e/ou familiar ofereçam um serviço de qualidade, haja vista que o encorajamento, a informação precisa, o não-julgamento e o respeito às decisões da mulher contribuem para a percepção dessa violência como uma injustiça e a legitimidade de voltar-se contra ela, oferecendo, assim, alternativas concretas de ação, enquanto que o descaso, a burocracia e a dificuldade de acesso são grandes inibidores. Em regra (e isso é reconhecido tacitamente na Lei Maria da Penha), devido à proximidade que guardam da população, sobretudo da mais pobre, ao funcionamento diuturno e à inexistência e/ou insuficiência de aparatos sociais (SILVA, 1992), as delegacias especializadas no atendimento às mulheres costumam ser o primeiro local procurado para a denúncia, motivo pelo qual os profissionais que ali atuam precisam ser bem preparados. A seguir, examinar-se-á se os preceitos da Lei Maria da Penha são observados pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís.

a) Das condições de acessibilidade da Delegacia Especial da Mulher de São Luís

A Lei Maria da Penha, ao determinar que sejam criadas e instaladas delegacias especializadas de atendimento à mulher, possibilita ao administrador público, consoante os

critérios de conveniência e de oportunidade, decidir quantas e onde funcionarão as mesmas. Consoante visto, quando da criação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, no projeto apresentado pelos movimentos feministas, é manifesta a preocupação no sentido de que a mesma fosse instalada em localização de fácil acesso e no centro da cidade. Preocupação semelhante é consignada na Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006b), que estabelece que essas delegacias devem estar localizadas, preferencialmente, em áreas próximas a outros serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, e que sejam bem providas pelos meios de transporte urbano.

A Delegacia Especial da Mulher de São Luís encontra-se, hoje, instalada na Av. Beira-Mar (Centro), área abrangida pelos serviços de transporte público, apresentando a vantagem de guardar proximidade do Centro de Referência de Atendimento às Mulheres (o qual está a alguns passos de distância da Delegacia), do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública, da Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, da Delegacia do Idoso, do Plantão Central da Polícia Civil, dentre outros órgãos públicos. De acordo com servidores do órgão, atualmente, a área de abrangência da DEM, compreende a área metropolitana de São Luís, com exceção da Cidade Operária e da Cidade Olímpica, sendo que, na Cidade Operária, foi aberto um setor específico, com uma delegada e uma equipe, para a mulher em situação de violência. Assim, seria de se supor que o acesso a esse serviço é relativamente fácil para as mulheres em situação de violência.

Entretanto, considerando-se que ela é a única Delegacia da Mulher da capital e que, portanto, sua área de circunscrição compreende a totalidade do Município de São Luís, o acesso ao serviço é obstaculizado, pois, com o intenso e rápido crescimento pelo qual atravessa a cidade, muitas mulheres, sobretudo as de baixa renda, a depender do bairro de origem, precisarão tomar mais de uma condução, o que significa dizer que despenderão algum tempo e dinheiro nesse deslocamento, o que poderá tornar, para elas, proibitivo o alcance dessa instituição e desgastante sob o ponto de vista físico e emocional. Nesse sentido, é elucidativa a fala de uma das servidoras da instituição quando inquirida a respeito da acessibilidade das usuárias ao serviço:

Na verdade, tu colocas sim, mas a restrição é a condição financeira delas. Elas têm impossibilidade financeira de pagar o transporte coletivo. A nossa sugestão era que fosse criado um complexo que tivesse todos esses organismos, como na DPCA, com esses serviços próximos.

O vereador Albino Soeiro manifestou junto à Câmara Municipal de São Luís preocupação semelhante, fazendo constar, na ordem do dia 1.º de abril de 2008, a necessidade

de providências do órgão estadual competente para viabilizar a instalação de uma Delegacia Especial da Mulher na zona rural da cidade. Assim, o ideal seria a criação e instalação de novas unidades policiais especializadas no município de São Luís ou, ainda, alternativamente, à semelhança de Porto Alegre, a instituição de “Delegacias Itinerantes”, por meio das quais, mensalmente, com auxílio de micro-ônibus, são percorridos os bairros de maior incidência de violência contra a mulher daquela cidade, sendo realizados registros de ocorrências e/ou prestadas informações sobre os diversos serviços de atenção à mulher em situação de violência.

A Norma Técnica de Padronização recomenda, ainda, que as instalações sejam amplas, com fachadas bem iluminadas e sinalizadas, de forma a facilitar o acesso da população, e a observância das especificações constantes na legislação vigente, em especial, no que se refere à acessibilidade. Nesse sentido, o prédio ocupado pela instituição policial em São Luís é de fácil identificação, vez que existem uma placa e um letreiro em frente ao mesmo, indicando que se trata de um serviço especializado no atendimento à mulher. Porém, não foi identificada a existência de rampas que garantissem o acesso das pessoas portadoras de deficiência. Observou-se que as atuais instalações são amplas e aparentam limpeza. Entretanto, conforme será visto, o espaço físico não observa as recomendações da Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres da Presidência da República.

b) Dos recursos físicos e materiais disponíveis na Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA)

De acordo com a Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006b), o espaço físico desses órgãos deveria, no mínimo, compreender: (a) uma área para recepção, composta por duas salas: uma para a espera das vítimas e outra para espera dos agressores; (b) uma área para registro, composta por cartório, sala de espera e sala de registro de ocorrências; (c) uma área para a assistência judiciária, composta por duas (2) salas, uma para advogadas (os) e outra para espera; (d) uma área para a equipe técnica, contendo três salas: uma para a equipe de investigação, outra para comunicação e a última para reconhecimentos – com espelho gessel; (e) uma área para a coordenação, composta por três salas: uma para a Delegada (o), outra de espera e uma de reunião; (f) uma área de apoio, com uma sala para almoxarifado; uma sala de estar dos servidores; uma copa-cozinha; uma sala de equipamentos de proteção e

armamento; e uma sala de detenção provisória; (g) áreas comuns, com dois estacionamentos de veículos (um para o público em geral e outro para viaturas policiais), um banheiro feminino e outro masculino; uma sala para brinquedoteca; vestiário masculino e vestiário feminino. Os móveis de cada sala devem ser funcionais a fim de atender as necessidades das atividades desenvolvidas, oferecendo às mulheres em situação de violência que venham efetuar seus registros e às (aos) servidoras(es), o conforto necessário.

Verificou-se, no entanto, que o espaço físico da Delegacia Especial da Mulher de São Luís é composto de uma sala de espera única, uma sala de registro de ocorrência, um cartório, uma sala de assistência jurídica, uma sala de atendimento com psicólogo, uma sala de serviço social (essas três últimas, por falta dos profissionais respectivos, são utilizadas para outros fins), uma sala para equipe de investigação, uma sala de comunicação, uma sala de reconhecimento (com espelho unidirecional), uma sala/gabinete para as delegadas, uma sala de detenção provisória (carceragem), copa/cozinha, um banheiro para funcionários(as) e outro para usuários(as). Um aspecto positivo é o fato de que os espaços são climatizados (ar-condicionado).

Cumpra registrar que, hodiernamente, as reivindicações dos movimentos feministas maranhenses têm sido no sentido de que existam salas de espera específicas para as denunciantes e outras para os denunciados, e não salas de espera únicas, evitando-se que aquelas, de algum modo, sejam constrangidas e/ou ameaçadas quando da realização da denúncia e/ou das audiências. Tanto que I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2008) reflete tais preocupações, prevendo a melhoria das instalações físicas desse serviço especializado. E essas preocupações não são desarrazoadas: nessa direção, observou-se que uma das denunciantes, nos momentos que precederam a uma audiência, foi assediada inúmeras vezes pela mãe do autor dos fatos, a qual tentava dissuadir aquela primeira de prosseguir com o procedimento policial. Não obstante tudo isso tenha ocorrido diante de policiais e visitantes, não houve qualquer intervenção por parte dos mesmos.

No que diz respeito aos materiais e equipamentos de que dispõe a Delegacia da Mulher de São Luís, foi informado que a mesma possui três viaturas (sendo que apenas duas estão em condições de uso), quatro telefones (apenas dois funcionando efetivamente), um fax, nove computadores em uso, três impressoras e acesso à internet, além da mobília (cadeiras, mesas, armários, etc.). Contudo, os equipamentos mínimos, necessários ao funcionamento de uma Delegacia Especializada, de acordo com a Norma Técnica de Padronização, são os seguintes: (a) comunicação – 01 central fixa de rádio, 01 central telefônica, 02 rádios ht e 01 telefone fax; (b) transporte – 01 camburão (com cela), 02 veículos caracterizados e 02

veículos sem caracterização; (c) armamento – pistola 40 pt 940, revólver, algemas e colete balístico, com munição mínima de 50 cartuchos para cada arma; (d) informática – no mínimo, 04 computadores e 04 impressoras, sendo 01 matricial e 02 do modelo *deskjet*, com previsão de rede lógica e internet, com acesso ao Infoseg; (e) diversos – 01 TV de 20 polegadas, 01 vídeo e DVD, 01 máquina fotográfica digital, 04 mini gravadores, 01 bebedouro refrigerado, 01 filmadora, 01 fogão, 01 geladeira, ventiladores e detector de metal.

E mais: em uma das visitas à Delegacia, constatou-se que metade do prédio estava no escuro em razão de defeito no sistema elétrico, tendo um servidor comentando que o mesmo “estava para pegar fogo por conta das inúmeras gambiarras”. Na ocasião, os registros de ocorrência eram realizados na sala de permanência, na frente de todos os presentes, pois a Sala de Comissariado não tinha energia. Da situação infere-se que: (a) a conservação do prédio ocupado pela delegacia não é realizada satisfatoriamente; e (b) não há preocupação com a preservação da privacidade das usuárias durante o registro da ocorrência. Quanto a esta última conclusão, observa-se que tal situação não é nova, vez que Ferreira (2007, p.167) já chamava atenção para a mesma:

O modo como vinham sendo tratadas, em geral com descortesia e desrespeito, era o que gerava maior insatisfação nas mulheres; outra reclamação era a não privacidade da formulação de suas denúncias e a presença constante de homens no recinto, deixando-as constrangidas. Esses problemas foram mais uma vez responsáveis pela mobilização do movimento de mulheres, pedindo revisão no tipo de atendimento, exigindo a retirada dos homens e solicitando uma sala especial que garantisse privacidade à vítima na hora de formular suas denúncias. Da mobilização participaram todos os grupos que, em audiência com a então delegada Lucinda Furtado, entregaram um documento contendo essas reivindicações.

Outrossim, na década de 1990, Moraes (1996) verificou que, na Delegacia Especial da Mulher de São Luís, as mulheres eram constrangidas, vendo-se obrigadas a fazer o registro da ocorrência na permanência, recinto onde outras usuárias, indiciados e visitantes aguardam atendimento, e tendo, ainda, que enfrentar o descaso de alguns agentes. À época, além de não contar com recursos materiais e humanos em quantidade e qualidade adequadas, não atuava de modo articulado com o Instituto Médico Legal, a Defensoria Pública, etc., inviabilizando a atenção integrada e interdisciplinar desejada pelo movimento de mulheres quando da elaboração do projeto de estruturação da delegacia, situação esta que, consoante será exposto, pouco mudou.

Dessa forma, verifica-se que, no que concerne aos recursos físicos e materiais, indispensáveis ao cumprimento das atribuições legalmente cometidas às delegacias especializadas de atendimento à mulher, ainda há muito a ser melhorado na Delegacia

Especial da Mulher de São Luís, pois esta não dispõe do referido material em quantidade suficiente, nem com a qualidade adequada.

c) Dos recursos humanos da Delegacia Especial da Mulher de São Luís

Não obstante se tenha verificado a grande procura pelo mencionado serviço policial, tanto para fins de registro de ocorrências e/ou solicitação de informações diversas (vez que a população, sem pleno conhecimento de seus direitos e do papel institucional de uma delegacia de polícia, enxerga no órgão em comento um pronto-socorro social, apresentando-lhe demandas que, em tese, “extrapolariam” os procedimentos de âmbito criminal), quanto para participação em audiência, o número de servidores da Delegacia Especial da Mulher de São Luís tem sido reduzido ao longo dos anos. Assim, “o que se observa é uma contradição entre o crescimento anual de ocorrências e a gradativa redução do quadro de pessoal: de 54 funcionários em sua instalação, diminuiu para 47 funcionários em 2001, e 37 em 2002” (FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES MARANHENSES, 2003, p.23). Atualmente, a delegacia conta com apenas vinte e três servidores assim distribuídos: 03 delegadas, 03 escrivães, 02 investigadores, 13 agentes e 02 serviços gerais. É, portanto, flagrante a insuficiência de servidores em relação à demanda pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís. De acordo com a Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, para funcionar em regime de 24 horas, a delegacia deveria contar com, no mínimo, sete delegadas, sete escrivãs, catorze investigadores, 02 apoios administrativos e 02 serviços gerais. Sobre a insuficiência de servidores, uma policial declara:

Eu não digo cem por cento, mas a maioria dos funcionários se empenha demais, só que a gente só não faz milagres. Porque é uma delegacia para 1 milhão de habitantes. Segundo aquele manual da Secretaria de Segurança, o ideal para uma cidade de 200 mil habitantes, teriam que ser 6 escrivães, 3 delegadas. Então, a estrutura tá aquém do foi estabelecido como padrão. Então a gente faz o que pode, mas é pesado, é complicado.

Foi informado que a maior parte dos(as) policiais (60,86%) possui o ensino superior. Chamou a atenção o fato de que muitos(as) policiais (56, 52% do total) estão lotados na unidade policial há mais de quatro anos, sem, contudo, terem participado de capacitações, oferecidas pela Academia de Polícia Civil do Maranhão, nas áreas de violência contra a mulher, relações de gênero, etc. Apenas 40,43% dos(as) policiais da Delegacia Especial da

Mulher de São Luís participaram de alguma capacitação na área de gênero. E aqueles poucos que o fizeram, participaram dos cursos (com carga horária variando entre 40 e 60 horas) oferecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, na modalidade de educação à distância, os quais não permitem aferir se o servidor, de fato, participa do curso (ou se outrem o faz em seu nome) e se o mesmo se apropria do conhecimento transmitido. Ressalte-se que a participação nesses cursos à distância é condição para ascensão profissional, razão pela qual muitos(as) policiais não os associam à realidade do trabalho que executam.

Em março de 2008, a Secretaria de Segurança Cidadã promoveu o I Seminário Maranhense da Atuação Policial no Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, no qual foram discutidos o papel da polícia no combate à violência contra a mulher, a importância da integração entre o Poder Público e a sociedade no enfrentamento a essa problemática e a promoção de assistência integrada e multisetorial para as mulheres em situação de violência. Todavia, novas iniciativas de formação profissional não foram observadas. Embora, no I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, esteja prevista a capacitação de todos agentes policiais para a prevenção e o atendimento das mulheres em situação de violência, a qual deveria ter se iniciado em 2008, até a conclusão da pesquisa, essa capacitação ainda não havia ocorrido. Uma delegada, reconhecendo a falta de capacitação dos(as) policiais, informou a existência de um projeto para solucionar o referido problema:

*Pesquisadora – Soluções propostas [para os problemas existentes]?
Delegada Titular – Projeto de capacitação. Inclusive, vou tentar rerepresentar porque o projeto emperrou porque tem muitas delegacias com problemas de propriedade de terrenos, que emperraram o projeto... Porque não dá pra fragmentar... Vou até rerepresentar[...].*

Devido à ausência de formação nas questões de gênero, raça/etnia e direitos humanos, os(as) policiais da Delegacia Especial da Mulher de São Luís não têm compreensão acerca das especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher e de como a ordem patriarcal sedimenta a dinâmica das interações sociais entre homens e mulheres, através de relações hierárquicas com dominação masculina, nas quais são geradas situações de violência contra a mulher. Por essa razão, eles(as) reproduzem o senso comum ao nível policial-jurídico e, não raro, distribuem a vitimação feminina segundo a conduta familiar e sexual da mulher (ANDRADE, 2003). E isso impossibilita que o trabalho desenvolvido na delegacia assuma feições contra-ideológicas, não se verificando, na maioria das vezes, uma mudança substantiva na relação entre denunciante e denunciado. Ademais, contribui para a descrença na instituição enquanto um órgão de proteção da mulher. Nessa direção:

[...] as DEAMs, no geral, não contam com prestígio político juntos às autoridades de segurança, sejam das esferas municipais, estaduais ou federais. São indicadores desta situação as precárias condições materiais e humanas para poder desempenhar em condições razoáveis suas atividades, mas também em função da mobilidade dos agentes que nela são lotados e a ausência de oferta de formação específica na questão de gênero e de violência doméstica. Muitas análises podem ser feitas a partir de tal constatação, dentre as quais o fato de que ainda há a predominância da visão costumeira de que a violência contra a mulher é isolada do contexto sócio-cultural de pertencimento, e se caracterizaria apenas em uma simples briga entre marido e mulher, resultante de provocações, infidelidade, alcoolismo ou ciúmes. A forte relação de dominação e poder presente na relação homem/mulher, causa primordial dos conflitos, é bastante ignorada pela grande maioria das pessoas. Em geral, as conclusões e opiniões passam por um patamar superficial de raciocínio, levando a uma não legitimação do conflito e, portanto, de ações de segurança pública para combatê-lo (BRASIL, 2006b, p. 18).

Outrossim, reparou-se a presença considerável de policiais do sexo masculino (30,46% do total), os quais têm livre acesso às diferentes dependências da instituição, o que pode constranger algumas mulheres nos relatos das situações de violência, em especial a sexual, sobretudo quando não se encontra presente a preocupação com a constante capacitação dos(as) policiais lotados nas DEAMs nas questões de gênero. Embora não haja consenso a esse respeito, para algumas representantes do movimento feminista, a presença masculina na instituição não é recomendável, descaracterizando a delegacia especializada de atendimento à mulher:

Outro aspecto a ser destacado é a presença de funcionários do sexo masculino, não atendendo ao definido no seu projeto de implantação que defendia a presença apenas de mulheres no quadro de funcionários, numa tentativa de superar os constrangimentos das denunciantes e evitar as discriminações, preconceitos e humilhações contra mulheres praticadas em outras delegacias (FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES MARANHENSES, 2003, p. 23).

Também a forma de seleção dos policiais que atuarão na Delegacia Especial da Mulher de São Luís não leva em consideração o interesse daqueles em atuar na unidade especializada, a capacitação dos mesmos para tanto, nem a aptidão. Os policiais são designados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública. Dessa forma, para muitos(as) policiais ali lotados, essa designação é vista como um “castigo” em razão de a delegacia da mulher ainda ser vista como uma “delegacia de papel”, e não enquanto uma verdadeira unidade policial. Acerca da seleção do pessoal lotado na DEM, Rolim (2001, p. 76) acrescenta:

Ou seja, o seu corpo funcional é alocado conforme a necessidade, como acontece com outras delegacias, sem ser consultado a respeito de seu interesse em trabalhar nessa especializada que atua na área de violência contra a mulher, sem considerar inclusive a sua aptidão para isso. Como resultado desse processo de lotação que se efetiva sem que o policial opine sobre a área em que vai atuar, e sem haver um preparo prévio para lidar com o objeto de sua intervenção, pode emergir um sentimento de frustração profissional, situação esta que se expressa no grau de

conhecimento e na conduta dos policiais em relação às situações apresentadas pelas mulheres vítimas de violência.

Ademais, embora constasse no projeto de instalação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís e estejam previstos no Decreto n.º 22.925, de 05.01.2007, verificou-se que não existem advogados(as), psicólogos(as), médicos(as) e assistentes sociais atuando junto à mesma, situação esta que não é recente:

Uma primeira observação a ser feita é a de que a DEM nunca funcionou com o seu quadro profissional completo, o que implica na não prestação de todas as atribuições que lhe foram definidas e na sobrecarga dos seus funcionários, os quais acabam assumindo atribuições incompatíveis com a sua capacitação e com o cargo a que foi destinado exercer.

A previsão do plano de modernização, amplamente divulgada na imprensa, da prestação de atendimento jurídico, psicológico e social não se concretizou, não havendo na DEM profissionais desempenhando essas funções (FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES MARANHENSES, 2003, pp. 22-23).

Dessa maneira, confirma-se que, ao longo da existência da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, a situação dos recursos humanos foi se agravando, na medida em que o número de servidores foi reduzido paulatinamente e não foram ofertadas oportunidades de capacitação para os mesmos.

d) Do funcionamento da Delegacia Especial da Mulher de São Luís à luz da Lei Maria da Penha

Em conformidade com Rodrigues (2002), a Delegacia Especial da Mulher de São Luís é subordinada à Superintendência de Polícia Civil da Capital, encontrando-se respaldada no Regimento da Gerência de Segurança Pública e Cidadania (GEJUSPC), consolidado no Decreto n.º 6.969, de 26 de outubro de 1999. Compete a essa delegacia apurar crimes cujas vítimas sejam mulheres e cujos autores sejam homens, bem como desenvolver ações que objetivem a preservação dos direitos da mulher comunicante e prestar-lhe acompanhamento psicossocial. De acordo com a Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (BRASIL, 2006b, p.22), compete às mesmas:

prevenir, registrar, investigar e reprimir atos ou condutas baseadas no gênero que se configurem infrações penais e que tenham sido cometidos contra mulheres em situação de violência, por meio de acolhimento com escuta ativa, realizada preferencialmente por delegadas, mas também delegados, e equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificados e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará.

De acordo com os(as) policiais entrevistados(as), atualmente, o público atendido pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís é composto por mulheres com idade entre 18 e 59 anos. Mulheres menores de 18 anos são atendidas na Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente. E aquelas com idade igual ou superior a sessenta anos são atendidas na Delegacia do Idoso. Consoante os entrevistados, a competência investigativa da Delegacia Especial da Mulher de São Luís abrange: aborto (cometido por terceiros); ameaça; assédio sexual; atentado violento ao pudor; calúnia; cárcere privado; constrangimento ilegal; dando; difamação; estupro; exploração sexual; maus tratos; injúria; lesão corporal dolosa; lesão corporal culposa; tentativa de homicídio; violação de domicílio; importunação ofensiva ao pudor; perturbação da tranquilidade; vias de fato; perturbação do trabalho e sossego alheios, etc. Perguntada sobre o porquê da exclusão do crime de homicídio da competência da delegacia, uma servidora explica: “o objetivo da delegacia é proteger a mulher, né? Então, se ela já perdeu o bem da vida...”. Ressalte-se, no entanto, que a exclusão do crime de homicídio da competência das delegacias especializadas de atendimento à mulher dificulta que as informações sobre as causas da morte feminina integrem as estatísticas sobre a violência contra a mulher.

Nos artigos 10, 11 e 12, a Lei Maria da Penha disciplina a atuação da autoridade policial, restabelecendo a prerrogativa investigativa da mesma. Em seu art. 10, a Lei n.º 11.340/2006 estabelece que, na hipótese da iminência ou da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência adotará, de imediato, as providências legais cabíveis. Logo, configurada alguma situação que configure o tipo da “ameaça” (CP, art. 147), do constrangimento ilegal mediante “grave ameaça” (CP, art. 148), ou outra situação de características similares, onde esteja evidenciada a real possibilidade de violência na ação subsequente do agressor, configurando o *fumus boni iuris*, a polícia já estaria autorizada a agir (SOUZA, 2007). No caso de descumprimento de medida protetiva de urgência pelo(a) agressor(a), em decorrência do risco que tal comportamento pode gerar para a vítima, a autoridade policial deve adotar as medidas necessárias para evitar quaisquer prejuízos para a integridade da mulher. Nesse mesmo sentido, dispõe o Código de Processo Penal, segundo o qual a autoridade policial, com circunscrição no lugar onde tenha ocorrido a violência, assim que tomar conhecimento da mesma ou de sua iminência, fica obrigada a adotar as providências legais cabíveis, devendo, inclusive, se necessário, comparecer ao local da ocorrência (art 6.º do CPP).

No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências (art. 11):

I – garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário; II – encaminhar a ofendida ao hospital ou ao posto de saúde e ao Instituto Médico Legal; III – fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida; IV – se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar; V – informar à ofendida os direitos a ela conferidos na Lei e os serviços disponíveis (BRASIL, 2006, p.1).

Mas a garantia de proteção policial à mulher em situação de violência doméstica e familiar depende da superação de inúmeras deficiências observadas nas instituições policiais, inclusive nas delegacias especializadas de atendimento à mulher, a saber:

a) coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações, gerando dados inconsistentes e pouco confiáveis, e inviabilizando diagnósticos, análises prospectivas e definição de orientações estratégicas; b) ausência de planejamento, de avaliação sistemática e de práticas corretivas; c) atendimento, serviços e produtos de má qualidade; d) recrutamento deficiente e formação precária; e) abandono dos cuidados preparatórios, necessários ao trabalho policial, isto é, ausência da cultura técnico-policial nas esferas não envolvidas diretamente com os setores policiais especializados; f) correição quase inexistente, em decorrência de inércia burocrática, restrições normativas, inoperância administrativa e, até mesmo, comprometimento corporativista; g) controle externo deficiente, em razão dos obstáculos à intervenção investigativa das ouvidorias; h) dissociação conflitiva da instituição policial e dos demais agentes do sistema de justiça criminal; i) delimitação irracional (e dissociada das circunscrições da outra instituição policial) dos territórios jurisdicionais; j) despreparo no enfrentamento de questões específicas como a violência contra as mulheres, as crianças, as minorias sexuais e os negros; l) formação mais voltada à repressão do que à prevenção (o que caracteriza o conjunto das instituições da segurança pública); m) grande quantidade dos policiais exerce função extra (bico), para complemento salarial em razão dos baixos salários (BISCAIA, 2002, p.29).

Do contrário, a polícia não disporá de condições para garantir a segurança de ninguém, ainda que reconhecida em lei essa obrigação. Em São Luís, por exemplo, em conformidade com o já explicitado, a Delegacia Especial da Mulher não dispõe de recursos físicos e/ou materiais na qualidade e quantidade adequadas. Para tanto, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas na Lei Maria da Penha (art. 39). Kümpel e Souza (2007, p.85) comentam a garantia de proteção policial:

Garantir proteção policial, quando absolutamente imprescindível, em situações em que o dano seja iminente ou atual (esteja em andamento). Observe-se que tal prática exige imediata comunicação ao Ministério Público e ao Judiciário, o que se dará com encaminhamento de ofício e de cópia de todas as peças de informação (ainda que inexista inquérito policial). Essa proteção policial será feita por policiais civis e eventualmente por policiais militares, se a Polícia Militar estiver integrada no plano operacional (art. 8.º, I e VIII), quando então esses últimos agirão por ordem do seu

Comando. Na falta desses, nada obsta que a Guarda Municipal possa prestar tal atendimento, até porque está capacitada para tal (art. 8.º, VII).

Quanto à prestação de socorro à ofendida, a determinação presta tanto para garantir o restabelecimento físico e psicológico da vítima quanto à elucidação de investigação policial. Assim, ao encaminhar a vítima ao hospital ou ao posto médico, possibilita-se que ela receba o tratamento adequado às agressões sofridas. Por outro lado, o encaminhamento ao hospital, posto médico ou IML permite atestar a existência, o tipo e o grau da lesão sofrida, antes que sumam ou se alterem os eventuais vestígios. A intenção do legislador no inciso II, do art. 11, é, portanto, no sentido de que, quando necessário, a autoridade efetue o encaminhamento com garantia policial, para evitar nova agressão no trajeto ou, ainda, para evitar que a mulher desista daquelas providências por sentir-se desamparada. Inadmissível, assim, a prática rotineira de entregar apenas uma requisição à vítima, deixando-a sem a orientação e a proteção adequadas à situação. Porto (2007, p.70) explana:

Note-se que a preocupação, em primeiro lugar, com a providência curativa de eventuais lesões sofridas pela vítima, que, por isso, deve ser encaminhada, de pronto, aos serviço médico curativo (hospital ou posto de saúde) quanto tal se fizer necessário (visto que quando há lesões leves consolidadas, talvez a intervenção médica curativa seja dispensável). Posteriormente, mas de preferência com a maior brevidade, a vítima deve ser encaminhada pela polícia ao Instituto Médico Legal, para a competente perícia médica, que deve ser realizada com presteza, a fim de que o transcurso do tempo não apague a prova da materialidade delitiva.

Sempre que possível e mesmo em casos de lesões leves, recomenda-se à polícia e aos peritos do instituto médico legal providenciem um levantamento fotográfico das lesões ou, sendo este inviável, façam acompanhar o laudo definitivo de um mapa anatômico, onde assinalados os ferimentos sofridos pela vítima, documentos que melhor comunicam às partes e ao juiz a sede, natureza e maior ou menor gravidade das agressões do que os laudos médicos, muitas vezes lavrados em termos técnicos, herméticos ao leigo, que mais ocultam do que aclaram a realidade dos danos somáticos sofridos pela vítima, ora dando a impressão de que foi menos do que efetivamente ocorreu, ora, o contrário (PORTO, 2007, p. 70).

Ademais, à luz do § 3.º do art. 12, que preceitua que “serão admitidos como meios de prova os laudos ou prontuários médicos fornecidos por hospitais e postos de saúde”, tais documentos servirão ao oferecimento da inicial (denúncia ou queixa). A autoridade pode valer-se, quando no local não haja Instituto Médico Legal (IML) ou similar, dos médicos que atuam em hospitais ou postos de saúde para a elaboração da perícia¹⁷.

Em São Luís, ainda se observa que, muitas vezes, mesmo estando presentes as marcas das agressões físicas, as mulheres não recebem da Delegacia Especial da Mulher a

¹⁷ Contudo, na literatura jurídica especializada, prevalece o entendimento de que, em homenagem aos princípios constitucionais penais, os laudos ou prontuários médicos não bastam para uma eventual condenação. Para tanto, seria imprescindível, nos crimes que deixam vestígios materiais, o exame de corpo delito para a comprovação a materialidade delitiva (art. 158 do CPP).

guia (juntamente com as orientações devidas) para a realização de exame de corpo de delito junto ao IML. Além disso, quanto ao IML, verifica-se a morosidade na elaboração e entrega de laudos e a falta de preparo dos servidores para lidar com mulheres em situação de violência.

Também, segundo a Lei, a autoridade policial deve fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida. A ofendida, seus dependentes e/ou familiares devem ser transportados para abrigo ou para programa assistencial, se verificado que a mulher está sob risco de vida. Note-se que um dos objetivos da lei é que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios criem casas-abrigo para as mulheres e dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar (art. 35, inciso II). Souza (2007, p.72) ressalta a importância desse encaminhamento por parte da instituição policial:

A providência preconizada no inc. III é extremamente bem-vinda, mesmo nos casos em que a vítima possua meio próprio de locomoção, pois propiciará a ela, objetiva e subjetivamente, uma maior segurança, além do que, propiciará que durante o transporte até o local funcione como abrigo ou local seguro, quando este não for privativo da vítima, que possam ser adotadas providências para garantir o sigilo em relação à localização do abrigo, de forma a que sequer a vítima possa passar essa informação adiante.

A retirada da mulher de sua própria residência somente se justifica naqueles casos em que exista o risco de vida, devendo a Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário, providenciar o afastamento do agressor. “A retirada espontânea da vítima pode ser solução provisória, até que se providencie o afastamento judicial do agressor” (PORTO, 2007, p. 73). Sempre que possível, a mulher poderá ser deslocada para o domicílio de familiares, pois disporá de melhores acomodações e de um ambiente mais receptivo para ela e os dependentes. Tal medida, porém, não exime o Estado do dever de manter casas-abrigo para aquelas que não disponham de outro local seguro. Acerca do dever estatal de criar casas-abrigo para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, Porto (2007) leciona que:

Oportuno salientar que a disponibilização de casas de passagem para proteção temporária de mulheres e crianças vítimas de violência constitui um direito difuso de todas as mulheres vítimas reais ou potenciais de violência doméstica, porquanto direitos difusos são interesses “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Destarte, caracterizam-se por: a) indeterminação dos titulares, pois concernem a conjunto de pessoas indeterminadas e geralmente indetermináveis; b) unidas por situação fática comum, como a violência doméstica e; c) indivisibilidade do objeto, vez que a satisfação de um só membro da coletividade de titulares, implica, forçosamente, a satisfação de todos. Com efeito, as vítimas da violência doméstica são indetermináveis, pois, em tese qualquer mulher pode ter sofrido ou vir a sofrer violência de tal natureza. A situação fática que as une é a reiterada prática de

violência intralares, noticiada pelas estatísticas e, por fim, a construção de abrigos e programas de proteção, atende aos interesses gerais de todas as vítimas atuais e potenciais.

Essa característica de interesse difuso, que se pode atribuir à disponibilização de albergues de proteção de vítimas e programas de enfrentamento das causas da violência doméstica, tem o condão de transformar tais pretensões em potenciais causas de pedir de ações civis públicas a serem manejadas, tanto pelo Ministério Público, como por organizações não governamentais, cujo objetivo social guardar pertinência temática com o tema da violência doméstica, como precisamente dispôs o art. 37 da LMP (PORTO, 2007, p. 72).

Quanto ao transporte de mulheres em situação de risco decorrente de violência doméstica e familiar contra a mulher para casas-abrigo, verifica-se que a Delegacia Especial da Mulher de São Luís, sempre que necessário, providencia a condução da denunciante (e dos dependentes menores da mesma) à Casa Abrigo de São Luís, mantida pelo Poder Judiciário Estadual. A maior parte dos abrigamentos realizados por esta instituição é oriunda de encaminhamentos realizados por aquela delegacia. A título ilustrativo, em 2006 e 2007, a Delegacia Especial da Mulher de São Luís respondeu por 66,13% dos encaminhamentos que resultaram em abrigamentos na Casa Abrigo do Tribunal de Justiça. Entretanto, inúmeras usuárias reclamam que, antes da realização do referido transporte, aguardam por horas, o que importa no desgaste físico e emocional das mesmas. Essa demora parece ser resultado da insuficiência de viaturas e de servidores para a realização da diligência.

No inciso IV, a Lei prevê a garantia de segurança à ofendida para a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar. A mulher, fisicamente mais frágil, no ápice da violência, a fim de ver-se livre de seu algoz, foge, deixando para trás seus documentos pessoais e demais bens. Decorre daí a necessidade de se garantir à mulher a retirada de seus pertences do local dos fatos, até mesmo para que o agressor não se utilize deles para obrigá-la a “retirar a queixa”¹⁸. Por pertences da vítima, entenda-se aqueles “bens ou objetos de uso exclusivo da vítima e necessários para a realização de suas necessidades cotidianas”(SOUZA, 2007, p.72). Da retirada de pertences do local dos fatos do domicílio familiar, acompanhada pela Autoridade Policial, deverá ser lavrada “ocorrência circunstanciada a fim de que este documento sirva de elemento ratificador da separação de corpos junto ao Poder Judiciário, quer na Vara Especializada contra a violência, quer na Vara de Família ou ainda no Juizado de Pequenas Causas” (KÜMPPEL; SOUZA, 2007, p. 86). Dentre os casos assistidos pela Casa Abrigo, ocorre de, muitas vezes, a usuária, encaminhada

¹⁸ Contudo, a providência não prescinde da observação das normas constitucionais (CF, art. 5.º, XI). Assim, pode ser necessária, em algumas situações, a ordem judicial ou o consentimento do suposto agressor, ou, ainda, do terceiro que detenha a posse direta do local ou tenha poderes para autorizar o ingresso.

pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís, chegar à instituição sem nenhum de seus pertences, permanecendo nessa situação durante dias até que o serviço policial especializado disponibilize viatura e policiais para a busca dos objetos pessoais da mulher em situação de violência. Porto (2007, pp. 73-74) enfatiza a obrigação da polícia:

Frise-se que a regra do art. 11, IV, da Lei 11.340/06 impõe uma obrigação de proteção à autoridade policial durante a retirada dos objetos pessoais da agredida do lar comum. Percebendo o risco de novas agressões, mesmo tendo presente a escassez de recursos e de pessoal que aflige a polícia brasileira, a autoridade policial deve esforçar-se ao máximo para proceder a este acompanhamento, cuja omissão pode conduzir à sua responsabilização por eventual crime perpetrado contra a agredida, cuja realização foi facilitada pela ausência de proteção. É que, estando obrigada por lei a dar proteção à vítima, eventual negativa da autoridade policial constitui hipótese de omissão penalmente relevante do art. 13, § 2.º, I, do Código Penal, omissão do tipo impróprio que permite, por ficção legal, a imputação do resultado ao garantidor, legalmente obrigado, que faltou ao dever que a lei lhe houvera imposto.

A autoridade policial, conforme o inciso V, deve informar à vítima os direitos contemplados na Lei Maria da Penha (assim como em outros instrumentos jurídico-legais) e os serviços colocados à disposição, tais como abrigos, serviços psicossociais, dirimindo-lhe as eventuais dúvidas, prestando verdadeira “assistência jurídica preliminar no plano administrativo” (KÜMPEL; SOUZA, 2007, p.86). Para que a atuação das delegacias da mulher produza mudanças reais ao nível da experiência, é fundamental que as mulheres tenham dirimidas dúvidas quanto às medidas protetivas que podem requerer; sobre a importância da representação; sobre os procedimentos judiciais (inclusive, os prazos a serem observados); acerca da possibilidade de interrupção de gravidez decorrente de violência sexual, etc. Tal medida, contudo, somente poderá ser, de fato, observada se, de modo constante, aos(as) policiais forem oferecidas oportunidades de se reciclarem. Para os servidores da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, conforme visto, não têm sido oferecidas oportunidades de capacitação, razão pela qual o modo e as informações transmitidas à usuária variam de acordo com a postura e a formação individual do(a) policial.

Dispõe o artigo 12 da Lei Maria da Penha:

Art. 12 - Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal: I – ouvir a ofendida, lavrar o boletim de ocorrência e tomar a representação a termo, se apresentada; II – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias; III – remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida para a concessão de medidas protetivas de urgência; IV – determinar que se proceda ao exame de corpo de delito da ofendida e requisitar outros exames periciais necessários; V – ouvir o agressor e as testemunhas; VI – ordenar a identificação do agressor e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes criminais, indicando a

existência de mandado de prisão ou registro de outras ocorrências policiais contra ele; VII – remeter, no prazo legal, os autos do inquérito policial ao juiz e ao Ministério Público.

Com esse artigo, a Lei Maria da Penha restabeleceu a prerrogativa investigativa das delegacias especializadas de atendimento à mulher, reafirmando-as enquanto espaços de registro e apuração de violações de direitos das mulheres, e não de conciliação, mediação e/ou arbitragem de conflitos familiares e/ou conjugais, as quais banalizam as situações de violência de gênero. No entanto, infelizmente, algumas delegacias especializadas de atendimento à mulher ainda realizam práticas conciliatórias. Em São Luís, inúmeros casos, a exemplo de alguns assistidos pela Casa Abrigo, ainda são “conciliados” no âmbito da Delegacia Especial da Mulher, sendo, ainda hoje, comuns casos como o relatado por Rodrigues (2002, p. 34):

[...] No dia da audiência, o acusado compareceu e fez mil promessas de que não mais agrediria sua mulher, pois a amava muito e não gostaria de perdê-la, inclusive chorou o tempo inteiro. O desfecho foi que a vítima desistiu de fazer o TCO, contudo não voltaria a conviver com o marido, ele prontamente concordou, dizendo que iria provar a ela que realmente havia mudado. No dia seguinte, a vítima retornou comunicando que queria dar prosseguimento aos trâmites legais, já que havia passado a noite em claro, pois seu marido queria obrigá-la a dormir com ele e continuou com as ameaças [...].

O inciso I da Lei Maria da Penha repete o conteúdo do art. 6.º do Código de Processo Penal, acrescentando a obrigação de lavrar o boletim de ocorrência e de tomar a representação¹⁹ a termo. Assim, qualquer situação de violência doméstica contra as mulheres que chegue às Delegacias deve, obrigatoriamente, gerar um inquérito policial, não mais sendo o caso de lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). O inquérito policial, uma vez instaurado, deve ser remetido, no prazo legal (a saber: 10 dias quando o indiciado estiver preso; e 30 dias quando estiver solto), ao juiz e ao Ministério Público. Porém, na Delegacia Especial da Mulher de São Luís, esses prazos são, freqüentemente, extrapolados quer por deficiências internas do serviço especializado de polícia (falta de servidores e/ou viaturas para a realização de diligências indispensáveis, por exemplo), quer por deficiências externas (como, por exemplo, a demora na confecção de laudos periciais por parte do Instituto Médico Legal e/ou o fornecimento de informações incompletas e/ou erradas pela comunicante). Nesse sentido, observou-se a conversa entre policiais acerca da dificuldade de concluir inquérito policial em razão de a denunciante não ter fornecido o endereço correto da testemunha indicada, impedindo a intimação desta.

¹⁹ Representação é o pedido-autorização através do qual a vítima (ou o representante legal da mesma) expressa o desejo de ver instaurada a ação penal.

No boletim de ocorrência, registrar-se-ão os fatos, depois de ouvida a vítima. Nos crimes de ação penal pública condicionada à representação da ofendida, esta (a representação) deve ser tomada a termo, demonstrando-se a presença da condição de procedibilidade para a ação penal. Inexistem regras formais rígidas para o oferecimento da representação (CPP, art. 39). Desde que inequívoca a vontade da vítima ou de seu representante legal em ver investigado o fato e processado o agressor, poderá a representação ser feita até mesmo através de mero registro da *notitia criminis* no boletim de ocorrência. A regra de decadência do art. 38 do Código de Processo Penal, que estabelece que “salvo disposição em contrário, o ofendido, ou seu representante legal, decairá do direito de queixa ou de representação, se não o exercer dentro do prazo de 6 (seis) meses, contado do dia em que vier a saber quem é o autor do crime”, permanece aplicável naquilo em que for pertinente. Dias (2007, p. 72) informa:

Assim, tratando-se de delito de ação privada ou pública condicionada cometido contra a mulher em decorrência das relações familiares, o desencadeamento das providências policiais e judiciais depende da representação da vítima. A diferença é que a representação é levada a efeito perante a autoridade policial, no momento do registro da ocorrência. Antes, era colhida em juízo a manifestação da vítima em ver o réu processado (Lei 9.099/1995, art. 75), muito tempo após a prática do fato, em audiência onde estava presente o ofensor, sem que a vítima contasse com a assistência de um advogado. Agora, feita a representação na polícia, tem a vítima garantia de acesso aos serviços da Defensoria Pública e da Assistência Judiciária (art. 28).

A autoridade policial tem o dever de colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias. Podem constituir provas da violência doméstica e familiar objetos quebrados, marcas na vítima e/ou outros vestígios que se encontrem no interior da residência, podendo estes ser recolhidos ou fotografados, o testemunho de pessoas que tenham conhecimento sobre o fato, etc. Se necessário, a autoridade policial poderá mandar isolar o local (art. 5.º, inc. XI, da CFRB c/c art. 169 do CPP), a fim de preservar as provas produzidas. O exame de corpo de delito (inciso IV) somente é necessário naquelas situações em que a infração penal deixa vestígios passíveis de captação por meio do exame pericial. De acordo com a redação do art. 158 do Código de Processo Penal, “quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado”. Assim, em regra, nos casos de violência doméstica e familiar nas suas formas física e sexual, será necessário o exame de corpo de delito. Não sendo possível o exame de corpo de delito, por haverem desaparecidos os vestígios, a prova testemunhal poderá suprir-lhe a falta (CPP, art. 167). Conforme

explicitado, na Delegacia Especial da Mulher de São Luís, muitas vezes, não são entregues às usuárias as guias para a realização do exame de corpo de delito.

A concessão de medidas protetivas de urgência, segundo a redação do inciso III do art.12, depende do pedido da ofendida, pois nada impede que ela, embora tendo experimentado a violência, não almeje à adoção de nenhuma daquelas medidas. A vítima, segundo seu discernimento e após as orientações da autoridade policial, decidirá sobre a necessidade das medidas de proteção. Caso as dispense, a autoridade policial deverá oficiar ao juízo, comunicando a opção da ofendida. Entende-se, porém, que a recusa das medidas protetivas (e/ou qualquer outro procedimento policial) pela mulher não exclui a obrigação da autoridade policial de encaminhá-la para serviço de acompanhamento psicossocial (em um centro de referência de atendimento à mulher ou, alternativamente, em um centro de referência especializado de assistência social), a fim de que a mesma receba acompanhamento adequado com o fito de conscientizá-la sobre a violência de gênero. Aponta a literatura especializada que, em face do inciso em comento e do art. 19 da mesma lei, poderá haver o conflito entre o desejo da vítima em não requerer a adoção das medidas protetivas e o requerimento do Ministério Público em favor das mesmas. Cunha e Pinho (2007, p. 63) esclarecem que:

Para harmonizar ambos os dispositivos, parece mais adequada a conclusão de que, em um primeiro momento, perante a autoridade policial, cumpre à ofendida manifestar sua vontade no sentido de se adotar, ou não, as medidas urgentes. Nada impede, contudo, que mais adiante, possa o *parquet*, já em juízo, agir *ex officio*, pleiteando a adoção das medidas cabíveis, sobretudo quando em defesa de eventuais filhos incapazes advindos do conflituoso relacionamento.

Para Sérgio Ricardo de Souza (2007), o legislador disse menos do que gostaria, pois o dispositivo dá a impressão de que a autoridade policial tem a sua atuação limitada a simplesmente encaminhar o pedido da vítima ao Poder Judiciário. Na verdade, segundo o jurista, basta que a vítima relate a ocorrência e apresente requerimento, indicando suas necessidades, para que autoridade policial, não apenas encaminhe esse pedido, mas também, quando necessário, represente, indicando as medidas necessárias no caso, em especial aquelas de caráter processual penal. Para tanto, poderá oficiar ao Poder Judiciário ou apenas remeter-lhe formulário padrão de encaminhamento do requerimento da vítima e de representação pela adoção das medidas necessárias, sem maiores formalidades. O pedido da ofendida será tomado a termo pela autoridade policial e deverá conter a qualificação da ofendida e do agressor, nome e idade dos dependentes e a descrição sucinta do fato e das medidas protetivas solicitadas pela ofendida. A autoridade policial deverá anexar ao pedido da ofendida o

boletim de ocorrência e cópia de todos os documentos disponíveis em posse da mesma. No ano de 2009, a Delegacia Especial da Mulher de São Luís registrou 620 requisições de medidas protetivas de urgência, não dispondo o serviço policial especializado dessas informações segundo os tipos de medidas requisitadas.

Uma vez indiciado o presumido autor da infração penal, deve a autoridade ouvi-lo, interrogá-lo com observância do disposto no Capítulo III, do Título VII, do Livro I, do Código de Processo Penal, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura (CPP. art. 6.º, V)²⁰. Diante do não-comparecimento injustificado, poderá ser conduzido coercitivamente à presença da autoridade. Não está, entretanto, obrigado a responder às perguntas que lhe forem feitas, pois é um direito individual assegurado na Constituição Federal o de permanecer calado (art. 5.º, LXIII). A inovação no inciso V, do art. 12, da Lei 11.340/06, fica por conta da inclusão da oitiva das testemunhas, visto que o inciso V, do art. 6.º, do Código de Processo Penal, é omissivo em relação a elas. Entretanto, as características próprias da violência doméstica e familiar contra a mulher, principalmente em razão do espaço em que se desenvolve (no âmbito da residência e da família), dificultam a implementação da medida. As principais testemunhas das agressões são as pessoas que residem na mesma casa, sendo que, em relação aos agregados, não há maiores restrições; mas, em relação aos parentes, deve-se aplicar a regra de exceção do art. 206 do CPP (consoante a qual poderão recusar-se a depor o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias).

Quanto ao inciso VI, que estabelece que a autoridade policial deve ordenar a identificação criminal do agressor e fazer juntar aos autos a sua folha de antecedentes criminais, deve ele ser interpretado à luz do art. 5.º, LVIII, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que o civilmente identificado não será submetido à identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei. Sendo identificado criminalmente, a autoridade policial providenciará a juntada dos materiais datiloscópico e fotográfico nos autos da comunicação da prisão em flagrante ou nos do inquérito policial. Segundo a Lei n.º 12.037, de 01.10.2009:

Art. 3º Embora apresentado documento de identificação, poderá ocorrer identificação criminal quando: I – o documento apresentar rasura ou tiver indício de falsificação; II – o documento apresentado for insuficiente para identificar

²⁰ A assinatura por duas testemunhas (testemunhas instrumentárias) do termo de interrogatório visa a garantir que a assinatura ocorreu por livre e espontânea vontade, mormente quando contiver confissão.

cabalmente o indiciado; III – o indiciado portar documentos de identidade distintos, com informações conflitantes entre si; IV – a identificação criminal for essencial às investigações policiais, segundo despacho da autoridade judiciária competente, que decidirá de ofício ou mediante representação da autoridade policial, do Ministério Público ou da defesa; V – constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes qualificações; VI – o estado de conservação ou a distância temporal ou da localidade da expedição do documento apresentado impossibilite a completa identificação dos caracteres essenciais (BRASIL, 2009, p.1).

A Norma Técnica de Padronização (2006b, p.34) dispõe que o “atendimento qualificado deve ser ofertado de forma ininterrupta, nas 24 horas diárias, inclusive aos sábados, domingos e feriados, em especial nas unidades que são únicas no município”. Em conformidade com informações prestadas pelos policiais que ali atuam, a delegacia atende parcialmente a essa recomendação, pois funciona, ininterruptamente, sete dias por semana, apenas para fins de registro de ocorrência; para os demais serviços (tais como inquéritos policiais, medidas protetivas de urgência, termos circunstanciados de ocorrência, etc.), o horário de funcionamento é das 08H00 às 18H00, de segunda a sexta-feira.

Para fins de registro de ocorrência, de acordo com os servidores da instituição, são distribuídas senhas, sendo, em tese, contempladas com o atendimento preferencial as pessoas enfermas, com deficiências, gestantes e/ou idosas. Entretanto, na prática, verificou-se que os(as) usuários(as) são atendidos de acordo com a ordem de chegada. No período de observação, por exemplo, uma usuária obteve o “atendimento preferencial” por supostamente encontrar-se em tratamento junto ao Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de São Luís. Essa usuária, após aguardar, segundo suas próprias palavras, bradadas na presença de todos os usuários e visitantes, “por duas horas”, declinou estar em tratamento médico junto ao CAPS, razão pela qual precisava registrar prontamente a sua ocorrência (já que ainda precisava ir a uma consulta médica naquele serviço). Logo em seguida, uma policial militar, que acompanhava a referida moça (policial esta que, até então, encontrava-se fora da delegacia), ingressou na sala, e conversou com um servidor da DEM, que agilizou o atendimento. Até então, não se havia notado qualquer preocupação com relação a proporcionar atendimento preferencial a pessoas enfermas, portadoras de deficiência, gestantes e/ou idosas. Em realidade, dada a intervenção daquela policial militar, a impressão foi a de que o “atendimento preferencial” deveu-se não à enfermidade da usuária, mas ao fato de que, a partir daquele momento, fora estabelecida uma relação de identificação entre a policial civil e a militar.

Notou-se certa demora no atendimento para fins de registro de ocorrência. No período de observação, algumas usuárias aguardaram mais de duas horas e meia para registrarem as ocorrências. O número de funcionários encarregados do registro de ocorrências

é reduzido em relação à demanda pelo serviço. De fato, na Sala de Comissariado²¹ (onde são realizados os registros de ocorrência), existem apenas dois computadores, o que importa dizer que, no máximo, duas usuárias podem ser atendidas por vez. Ademais, não se observou, na sala em questão, qualquer divisória separando os computadores, ou seja, em sendo realizado o atendimento simultâneo de duas usuárias, uma tomará conhecimento da história de violência da outra, pois os computadores são contíguos, não sendo respeitado o direito à privacidade das usuárias.

Além disso, em determinado momento, com o horário já avançado (horário de almoço), algum servidor informou (e/ou deu a entender) a uma senhora que ela, que já aguardava há algum tempo, deveria voltar no período da tarde para fazer o registro de ocorrência ou, alternativamente, realizar o registro em outra delegacia de polícia. Outra mulher, mais próxima da cena, solidarizando-se com aquela primeira e falando num tom de voz mais elevado, disse que, se a DEM não possuía condições de atender ao seu público, deveria informar a toda sociedade, e não fazer suas usuárias aguardarem para, então, sem qualquer explicação, despachá-las. Completou asseverando que aquele espaço era objeto das lutas de inúmeras mulheres e que aquelas que se encontravam presentes não deveriam ficar caladas. Significa dizer que a Delegacia não tem conseguido manter o atendimento contínuo às mulheres em situação de violência, interrompendo-o no horário de almoço e, o que é pior, desencorajando as mulheres a procederem ao registro junto àquela delegacia especializada. Tal situação é absurda e lamentável, uma vez que, de acordo com o Regimento da Gerência

²¹ De acordo com Rodrigues (2002, p.26), o Regimento da GEJUSPC preconizava para cada seção determinadas atribuições, competindo: (a) ao Comissariado – registrar as ocorrências policiais; realizar investigações que se fizerem necessárias; fornecer ao Delegado de Polícia dados destinados a instituir inquéritos policiais; fiscalizar o comportamento do detento e zela por sua integridade física e moral; (b) à Investigação e Captura – promover a intimação e captura de infratores por determinação da autoridade policial; coletar todas as informações que levem a caracterização de prova material de um delito; promover investigação visando elucidar crimes; cumprir cartas precatórias oriundas de Delegacias de Polícia do Estado do Maranhão e demais Estados; (c) ao Cartório – prepara e ordenar autos e demais peças de inquéritos; sindicâncias e processos policiais instaurados e expedir certidões determinadas pela autoridade policial competente; organizar arquivos e fichários, assim como manter a guarda da legislação processual e das coletâneas de instruções e normas baixadas pela Corregedoria; elaborar relatório mensal de estatística criminal; (d) à Seção de Psicologia – acompanhar as vítimas que ao procurarem a DEM apresentem desestruturação psicológica; realizar atividades que recoloquem as pacientes em estado emocional satisfatório ao comando de suas decisões; realizar estudo geral e sistemático das situações problemas registradas na DEM; manter estreito relacionamento com a seção de Serviço Social, objetivando melhor solução para os problemas concernentes à clientela da Delegacia Especial da Mulher; e (e) à Seção de Serviço Social – orientar as vítimas que procuram a DEM; assistir às vítimas que por elas mesmas não tenham condições de coordenar suas ações; efetuar triagem para levantamento dos fatores socioeconômicos das vítimas visando a um melhor atendimento dos seus problemas e encaminhá-las aos órgãos competentes para que possam enfrentar com segurança situações decorrentes dos problemas que motivaram suas presenças na Delegacia; executar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

de Segurança Pública e Cidadania (Decreto n.º 6.969, de 11.10.1999), compete à DEM desenvolver ações que objetivem a preservação dos direitos da mulher comunicante e prestar-lhe acompanhamento psicossocial. A atitude da policial demonstra insensibilidade em relação à condição peculiar da violência doméstica e familiar contra a mulher, denotando o despreparo da mesma. A policial parece ignorar o fato de que muitas mulheres levam anos até reunir forças para lutar contra intensas e multidimensionais condições de opressão, expressas através das relações de gênero processadas nos contextos doméstico, familiar e/ou afetivo (ALMEIDA, 1998).

Quanto à dinâmica dos atendimentos realizados pelos(as) policiais, observou-se que, sempre que solicitados, os mesmos respondiam às perguntas formuladas por usuárias e visitantes que se encontravam na delegacia, dirimindo as dúvidas acerca dos procedimentos policiais, da circunscrição e competência da unidade policial, etc. Eventualmente, forneciam também informações sobre os procedimentos judiciais nas varas de família, criminais e/ou de violência doméstica e familiar. Alguns servidores pareciam mais bem informados (e/ou dispostos a ajudar) do que outros. No geral, porém, era evidente a intenção em “livrar-se” logo do(a) interlocutor(a). Muitos respondiam de forma automática, burocrática, distante, sem prestar muita atenção ao usuário, mas sim ao computador, o que pode ser uma decorrência do número insuficiente de policiais lotados na Delegacia Especial da Mulher de São Luís, que conduz a uma sobrecarga de trabalho e, conseqüentemente, a uma situação de exaustão, de estresse, bem como da falta de preparo para o desempenho das funções.

e) Articulação com a rede de apoio à mulher em situação de violência e sistematização de dados

A Lei Maria da Penha estabelece que, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, atuarão de forma integrada. Nesse sentido, a Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006b) reconhece como urgente e inadiável:

a construção e implantação de uma Rede Integrada de Atendimento às Mulheres, construindo e estabelecendo uma dinâmica de relações entre todas as Políticas, Serviços e Instituições, articulando-as e mobilizando-as quanto à compreensão do

fenômeno da violência de gênero, à interdisciplinaridade das questões relativas ao gênero e ao direito ao atendimento humanizado (BRASIL, 2006b, p.39).

De acordo com a aludida norma, os profissionais de segurança pública devem conhecer os serviços disponíveis, buscando realizar encaminhamentos que garantam um acompanhamento multidisciplinar e integral da mulher em situação de violência. Desse modo, presentemente, a Delegacia da Mulher encontra-se articulada, ainda que de um modo bastante frágil, a outros serviços da rede de atenção à mulher em situação de violência. Instada a indicar se existiam e a avaliar o grau de articulação da Delegacia Especial da Mulher com outros serviços disponíveis na Rede Amiga da Mulher²², uma policial avaliou como ótima a relação mantida com o Centro de Referência de Atendimento à Mulher – Casa da Mulher, a Casa Abrigo do Tribunal de Justiça, hospitais (apontando, entretanto, apenas o Hospital Universitário Materno Infantil, o qual identificou como um serviço de apoio às vítimas de violência sexual, e o Hospital da Mulher, pois a Delegacia não tem contato mais próximo com outros serviços de saúde), a Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de São Luís e o Ministério Público. Informou, ainda, ser boa a articulação com os conselhos tutelares, as demais varas criminais, as varas da infância e juventude, as organizações não-governamentais e os Centros de Referência de Assistência Social. Entretanto, considerou regular o relacionamento com a Defensoria Pública, ponderando que o órgão possui um número insuficiente de defensores em relação à demanda pelo serviço e que não existe um núcleo voltado à assistência jurídica da mulher em situação de violência. Percebeu-se que a policial entrevistada não demonstrava uma reflexão mais aprofundada acerca dos serviços que integram a Rede Amiga da Mulher, sendo possível inferir que ela não os conhecia em profundidade, apenas sabendo da existência dos mesmos. A título ilustrativo, reproduz-se a fala da policial quando da avaliação dos serviços de saúde: “*Saúde. Também... Deixa eu ver... Não, eu não tenho recebido reclamações por parte das vítimas com relação ao atendimento, aos hospitais...*”. Quanto à assistência social, confunde a política de assistência social com a profissão de Assistente Social: “*Quando é necessário, a gente faz contato direto. Mas, normalmente, os contatos com assistentes sociais, é via Coordenação da Mulher. Eles encaminham para os CRAS(...)*”. Por fim, perguntada sobre uma possível articulação da delegacia com organizações não-governamentais, a policial responde evasivamente:

²² A Rede Amiga da Mulher para o Enfrentamento da Violência de Gênero surgiu no ano de 2000 e tem por objeto pensar, articular, monitorar e avaliar políticas, programas, serviços e ações que venham a melhorar e aperfeiçoar o atendimento integral devido às mulheres em situação de violência, assim como, planejar, em conjunto, propostas que contribuam para alterar o quadro das desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais, a fim de reduzir os indicadores da violência que atinge as mulheres. Inspira-se na Rede Amiga da Criança.

ONGs? Eu sei que todos esses órgãos da sociedade civil ou governamental que participam do movimento, a gente tem contato. Todos que compõem a rede de relacionamento, é bom. Mas não sei se precisar... Até porque a gente participa da Rede Amiga da Mulher... Se for falar das organizações da sociedade civil, então, é isso mesmo, é boa.

Quanto à maneira pela qual a Delegacia da Mulher de São Luís realiza encaminhamentos a outros serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, foi informado que esta é variável, dependendo do serviço considerado. Em alguns casos, a delegacia limita-se a informar às usuárias a existência, o endereço e os horários de funcionamento do serviço (como, por exemplo, em relação à Defensoria Pública). Outros encaminhamentos podem ser realizados mediante ofício (para a Casa Abrigo, por exemplo). E, ainda, há encaminhamentos realizados por simples contato telefônico (como, por exemplo, aqueles referentes à Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar). Também ocorre de uma viatura policial conduzir a comunicante a uma das instituições integrantes da Rede Amiga da Mulher. Interrogados se os dados relativos a esses encaminhamentos são sistematizados, bem como se há o acompanhamento dos mesmos, os(as) funcionários(as) informaram que não. Ou seja, apesar de a Lei Maria da Penha determinar que, em sendo necessário, a autoridade policial proceda ao encaminhamento da comunicante a outros serviços especializados de atendimento à mulher, buscando uma atuação integrada e multidisciplinar, a Delegacia da Mulher ludovicense ainda não tomou para si a responsabilidade por esta tarefa, desenvolvendo-a de modo assistemático, intuitivo, de modo que as usuárias encaminhadas são “perdidas”:

Considerando-se “entrada como acolhimento” e “saída como as alternativas para as vítimas da violência de gênero” para que possam escolher entre as diversas possibilidades de ruptura com o ciclo da violência ou com as relações violentas, essa seria uma complexa e infinita rede de apoio.

Como apontou a pesquisa, mais da metade das mulheres que “entram na rede” são “perdidas” pelos que prestam os primeiros atendimentos. É de se perguntar, então, se (...) existiria de fato uma rede de apoio ou estaríamos a analisar um conjunto desarticulado de programas, políticas, serviços e ações que se findam em si mesmos, sem compor o todo desejável (NEGRÃO, 2004, p. 250).

No que concerne à produção e sistematização de dados da DEAM, apurou-se que a organização das informações é efetuada, através de arquivos informatizados, pela Secretaria de Segurança Pública. Dentre os tipos de registros existentes, há os de ocorrências, inquéritos policiais, dados estatísticos desagregados por idade da vítima (contemplando duas faixas etárias apenas: 18 a 25 anos e acima de 25 anos) e termos circunstanciados. Percebe-se que não é observada a recomendação da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (2006b), que prescreve sejam incluídas, quando não

houver no registro de ocorrência, campos específicos para a inserção do CPF da vítima e do agressor, e de dados desagregados por raça/etnia, faixa etária da vítima e do agressor, e número de filhos da vítima com respectivas idades. De qualquer modo, o sistema de registro de dados existente é alimentado diariamente para fins de boletim de ocorrência; para as demais informações, a alimentação do sistema informatizado ocorre conforme a movimentação do inquérito e/ou TCO (ou outro procedimento). E esses dados são encaminhados diariamente à Secretaria Estadual de Segurança Pública e, anualmente, à Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Verificou-se que, apenas recentemente (a partir de maio de 2009), houve a preocupação em desagregar os registros de ocorrência decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher dos demais atendidos pela delegacia em questão. No entanto, a Lei Maria da Penha é enfática quanto à necessidade de sistematização dos dados relativos aos serviços de atenção à mulher em situação de violência doméstica (arts. 8.º, II; e 38, *caput* e parágrafo único) e da utilização dos mesmos para a avaliação, o planejamento e a melhoria desses serviços. Quanto ao número de medidas protetivas encaminhadas à Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, notou-se que, apenas em 2009, a Delegacia se preocupou em sistematizar tal informação, sendo que, no período em questão, foram enviadas 620 (seiscentas e vinte) requisições. De modo geral, a impressão quanto à sistematização dos dados relativos aos atendimentos realizados pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís é a de que se dá de forma bastante precária, sem observância das especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal conduta é temerária, pois um “sistema de informação consistente e bem qualificado é a condição básica para maximizar a eficiência de uma instituição, formular diagnósticos sobre a qualidade de seus serviços e propor novas políticas de gestão” (DEBERT, 2006a, p. 50).

Com relação ao aumento ou diminuição do número de ocorrências no período de 2004 a 2008, foi informado que, em 2004, foram registradas 5.240; em 2005, 5.569; em 2006, registrou-se uma ligeira queda no número de registros, tendo sido efetuadas 4.456 ocorrências; em 2007, foram 4.835; e, por fim, em 2008, 4.946. Os dados relativos ao ano de 2009 não haviam sido concluídos até 03 de fevereiro de 2010. Solicitada a avaliação da Delegacia quanto à possibilidade de a recorrência de registro de crime da mesma vítima contra o mesmo acusado ter aumentado ou diminuído depois da Lei Maria da Penha, foi dito por uma policial que:

Diminuiu por conta da divulgação da lei e a informação pelas vítimas e pelos homens... de que essa lei tá sendo efetivada... E que muitos homens estão sendo

presos. Isso tá tendo um caráter inibitório muito grande. Tá tendo um aumento de registro? Tá. Mas não porque houve um aumento de reincidência ou do crime. Sim, porque houve uma maior conscientização das mulheres de seus direitos.

Por fim, quanto à divulgação da Lei Maria da Penha, apurou-se que a Delegacia Especial da Mulher, embora não promova *de per se* eventos e/ou atividades voltadas para aquele fim, participa freqüentemente daquelas promovidas por outras instituições, como do Centro de Referência no Atendimento à Mulher, da Secretaria de Estado da Mulher, etc. Nesse sentido, a delegacia cumpre parcialmente as determinações da Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006b), consoante a qual as atividades preventivas são parte transversal da atividade policial, devendo as delegacias especializadas de atendimento à mulher “estimular, provocar e apoiar organizações governamentais e não-governamentais na realização dessas ações que devem contribuir para a superação efetiva da violência contra as mulheres” (BRASIL, 2006b, p. 41).

Assim, apesar da inegável relevância do serviço policial especializado de atendimento à mulher, enquanto espaço de visibilização do fenômeno da violência contra a mulher e provável porta de entrada da rede de atendimento à mulher em situação de violência, a Delegacia Especial da Mulher de São Luís, em razão de limitações materiais, humanas e metodológicas, não tem conseguido efetivar o direito da mulher a uma vida livre de violência de gênero, deixando de observar e/ou, até mesmo, violando, consoante visto, inúmeros preceitos estabelecidos na Lei Maria da Penha.

6 CONCLUSÃO

À guisa de considerações finais, cumpre aqui retomar os principais aspectos que se destacaram na avaliação do processo da implementação da Lei Maria da Penha no âmbito da Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA).

Sem dúvida, a Lei n.º 11.340/2006 representa importante conquista do movimento feminista e de mulheres, constituindo um avanço significativo da legislação brasileira em matéria de prevenção e de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres. É ela resultado de um longo processo de mobilização do movimento de mulheres e feminista e de discussão em todo o país, o qual teve (e tem) por objetivo possibilitar a ruptura com a cultura misógina que presidia (e ainda o faz) a atuação dos Poderes Públicos em nosso país, mormente do Sistema Penal.

O movimento de mulheres e feminista, habilmente, questionou a classificação da violência doméstica e familiar como um crime de menor potencial ofensivo, bem como o tipo de resposta oferecida pelo Sistema Penal, e reivindicou uma legislação específica, com a perspectiva de gênero. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha advém da insurgência contra o equacionamento da violência doméstica e familiar realizado pela Lei n.º 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais, os quais, com seu déficit teórico e suas penas de prestação pecuniária e de cestas básicas, promoveram a banalização dessa espécie de violência.

Incorporando compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em face dos Tratados e Convenções de Direitos Humanos (em especial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher) e na Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 11.340/2006, ineditamente, recepciona o paradigma de gênero no ordenamento jurídico, impondo a reflexão sobre o modelo liberal de justiça, supostamente igualitário e neutro em relação aos gêneros.

Ela reconhece a violência doméstica e familiar contra a mulher enquanto uma violação de direitos humanos e um problema complexo – social, político, cultural e jurídico. Admite as relações de gênero como estruturantes da desigualdade entre homens e mulheres, reconhecendo a submissão histórica feminina e o uso da violência como instrumento de controle dos homens sobre as mulheres. E, em homenagem ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, propõe-se a pensar a violência doméstica e familiar contra a mulher a partir da vítima, e não do autor da agressão, estabelecendo mecanismos efetivos de

proteção de direitos da mesma e, para o Estado, a obrigação de implementar políticas públicas eficazes, integradas e amplas.

Dentre as inúmeras esferas nas quais interfere a Lei Maria da Penha, encontra-se a segurança pública, sobretudo no que se refere às delegacias especializadas de atendimento às mulheres. Essas unidades policiais, quando do advento da Lei dos Juizados Especiais, viram-se esvaziadas, na medida em que, na ocorrência de delitos de menor potencial ofensivo (aí incluídas as principais manifestações da violência contra a mulher, a saber: a lesão corporal e a ameaça), competia-lhes tão-somente a lavratura de termo circunstanciado de ocorrência e o encaminhamento do mesmo, juntamente com o autor e vítima, aos Juizados Especiais Criminais. Nesses Juizados, informados pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, verificava-se a tendência ao estabelecimento de conciliações induzidas pelos servidores do Poder Judiciário e/ou Ministério Público, sendo corriqueira a aplicação de penas de multa e/ou cesta básica, resposta esta que despolitizava e reprivatizava o conflito de gênero, conduzindo-o à secundarização e trivialização ao tomá-lo como de menor potencial ofensivo, e não como grave violação de direitos humanos.

Coube à Lei Maria da Penha devolver à polícia a sua prerrogativa investigativa nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, restabelecendo as delegacias especializadas de atendimento à mulher enquanto espaços de apuração de violação dos direitos das mulheres, e não de conciliação e/ou arbitragem familiar e/ou conjugal. Tal prerrogativa constitui, em realidade, verdadeiro poder-dever, pois, realizado o registro da ocorrência, a autoridade policial deve ouvir a ofendida, informando-a dos seus direitos e dos serviços disponíveis, dentre os quais, a possibilidade de requerer medidas protetivas de urgência. Deve, ainda, colher o depoimento das testemunhas e do agressor, efetuando a identificação criminal deste, bem como as provas existentes, e instaurar inquérito policial, o qual será remetido ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Ademais, se outrora o atendimento realizado nas delegacias da mulher era marcado pela heterogeneidade, dependendo o êxito do mesmo, que se desejava diferenciado, da intuição das(os) policiais e da maior ou menor medida de preconceitos de que eram portadoras(es), a Lei Maria da Penha, agora, introduz parâmetros mínimos a serem observados por esses serviços policiais, os quais, além das funções de polícia judiciária, devem: garantir a integridade da vítima e dos filhos da mesma; encaminhá-la, sempre que necessário, a hospital, posto de saúde, Instituto Médico Legal, abrigo e/ou outro local seguro;

e acompanhar a retirada dos pertences da vítima do local da ocorrência e/ou do domicílio familiar.

Haja vista que o impacto da referida Lei não pode ser sobrestimado, deve-se considerar que, para que a Polícia possa desenvolver as atividades a ela atribuídas na novel legislação, será necessário dotá-la de recursos humanos capacitados (nas questões de gênero, raça/etnia e direitos humanos) e em número proporcional à demanda, de instalações adequadas, de recursos materiais em quantidade suficiente e em condições de uso e de sistema de gerenciamento de dados.

Também não se deve perder de vista que, de modo isolado, a polícia pouco pode fazer para enfrentar uma violência que, conforme visto, é estrutural, fazendo-se necessários investimentos em centros de referência, casas-abrigo, hospitais, juizados de violência doméstica e familiar, etc., devendo tais serviços atuar de modo integrado, garantindo a efetiva proteção dos direitos da mulher em situação de violência.

Em São Luís, no que concerne à Delegacia Especial da Mulher, há ainda muito por fazer. Verificou-se que essa delegacia não dispõe de servidores em número compatível com a demanda e que aqueles ali lotados não têm sido capacitados nas questões de gênero, raça/etnia e/ou direitos humanos, razão pela qual, muitas vezes, a atuação dos mesmos reforça os papéis estereotipados feminino e masculino, ratificando a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Cuida-se de um verdadeiro contra-senso, uma vez que, no Brasil, as delegacias especializadas de atendimento à mulher foram criadas para oferecer um atendimento diferenciado, humanizado e digno às mulheres em situação de violência, tratamento este que as mesmas não recebiam nas delegacias comuns, onde eram atendidas com descaso e desrespeito, e que a Lei Maria da Penha, por sua vez, adotou um novo paradigma jurídico, que contempla a perspectiva de gênero e de direitos humanos, competindo ao Poder Público adotar as providências no sentido de capacitar os servidores públicos para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, sobretudo daqueles que atuam em órgãos especializados, sob pena de comprometer a efetividade da citada lei. Outrossim, a Lei Maria da Penha impôs às delegacias especializadas de atendimento à mulher procedimentos mais demorados e complexos, não sendo possível assegurar o atendimento célere das usuárias com a mesma estrutura de outrora.

Ademais, a precariedade de recursos físicos e materiais é outro fator que se reflete na qualidade do atendimento policial, uma vez que obstaculiza a realização das atividades mais simples, como, por exemplo, a redação de um ofício, às mais complexas, tais como

diligências para a elucidação dos crimes submetidos àquele serviço policial especializado. A falta de recursos impossibilita, ainda, uma ação preventiva mais contundente por parte da Delegacia Especial da Mulher de São Luís, a qual se vê limitada a participar de ações promovidas por outros órgãos públicos e/ou pela sociedade civil.

Apurou-se que, embora a Delegacia Especial da Mulher de São Luís esteja localizada em local de fácil acesso, servido pelo transporte coletivo e próximo a outros órgãos públicos, o acesso à mesma, tendo em vista a expansão urbana, pode tornar-se proibitivo para pessoas de menor poder aquisitivo e que residam distante do centro da cidade, pois despenderão tempo e dinheiro no deslocamento, sem mencionar nos desgastes físico e emocional aí implicados.

Além disso, verificou-se grande dificuldade no fornecimento de dados estatísticos relativos aos atendimentos realizados pela Delegacia Especial da Mulher de São Luís, apesar de ter sido informada a existência de um sistema de registro de dados. Ocorre que a referida Delegacia não tem a posse dessas informações, pois o sistema de registro de dados é administrado pela Secretaria de Segurança Pública, o que dificulta a obtenção e utilização dos mesmos no planejamento de ações futuras e na avaliação daquelas em curso.

Desse modo, uma vez que, desde a sua promulgação, a Lei Maria da Penha tem recebido enorme atenção dos meios de comunicação, do governo, dos grupos feministas e dos profissionais do Direito, os movimentos feministas e a sociedade devem permanecer vigilantes e, sobretudo, atuantes no sentido de assegurar que as delegacias especializadas de atendimento à mulher disponham das condições mínimas necessárias à realização do compromisso institucional de contribuir para a ruptura com a desigualdade e a violência de gênero, nos termos da Constituição Federal de 1988, da própria Lei n.º 11.340/06, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. A participação e a pressão social poderão converter essas delegacias especializadas em algo além de espaços publicizadores da violência de gênero, isto é, poderão torná-las espaços de efetiva prevenção e repressão dessa violência. E mais: aproveitando-se desse momento, no qual o Estado, através da Lei Maria da Penha, reafirma a sua responsabilidade em relação à violência doméstica e familiar contra a mulher, deverão buscar ampliar os espaços de interlocução no sentido de assegurar a implementação de outras políticas e órgãos de prevenção e de assistência às mulheres em situação de violência.

REFERÊNCIAS

AGENDE et al. **O Brasil e o cumprimento da CEDAW**: contra-informe da sociedade civil ao VI Relatório Nacional Brasileiro à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW – Período 2001-2005. Brasil, jul. 2007. Disponível em: <http://www.agende.org.br/home/Cedaw_ContraInforme_13julho_se.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2009.

ALMEIDA, Suely Souza de Almeida (Org.). **Violência de gênero e políticas públicas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

_____. **Femícidio**: algemas (in)visíveis do público-privado. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.

_____. **Violência e Direitos Humanos no Brasil**. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social, Rio de Janeiro, n.º 11, 2004.

_____. **A Política de Direitos Humanos no Brasil: paradoxos e dilemas para o Serviço Social**. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social, Rio de Janeiro, n.ºs 16 e 17, 2007b.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. **O Que é Feminismo**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Sistema penal e violência sexual contra a mulher**: proteção ou duplicação da vitimação feminina? In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Sistema penal e cidadania feminina**: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **A soberania patriarcal**: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. In: Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas, n.º 03, Ano 2006. Disponível em: http://www2.mp.ma.gov.br/ampem/artigos/artigos2006/A_soberania_patriarcal_artigo_Vera_Andrade.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2009.

AQUNO, Silvia de. **Reflexões sobre a violência contra a mulher denunciada na delegacia especial de atendimento à mulher em Salvador**. In: DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena; PISCITELLI, Adriana. (Org.). **Gênero e Distribuição de Justiça**: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero - PAGU/UNICAMP, 2006, v. , p. 187-205.

ARAÚJO, Clara. **Marxismo, feminismo e o enfoque de gênero**. In: Revista Crítica Marxista, Out/2000, n.º 11, pp. 65-70. ISBN 85.85934.57.3.

ARAÚJO, Letícia Franco de. **Violência Contra a Mulher: a ineficácia da justiça penal consensual.** Campinas: CS Edições Ltda, 2003.

ARAÚJO, Ana Lígia Alves de. **Mulheres em Luta: memória e história do feminismo na São Luís dos anos 80.** 2007. Monografia (Graduação em História). Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2007.

ARNAUD, André-Jean (org). **Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do Direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

AZAMBUJA, Mariana Porto Ruwer de; NOGUEIRA, Conceição. **Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública.** In: Saúde e Sociedade, São Paulo, Vol. 17, n.º 03, Jul./Set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v17n3/11.pdf>. Acesso em: 07 out. 2009.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Sistema penal e violência de gênero: análise sociojurídica da Lei 11.340/06.** *Sociedade e Estado*, Abr 2008, vol.23, n.1, p.113-135.

BANDEIRA, Lourdes. **Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006.** *Sociedade e Estado*, Ago 2009, vol.24, n.2, p.401-438.

BARATTA, Alessandro. **O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana.** In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org). **Criminologia e Feminismo.** Porto Alegre: Sulina, 1999.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARSTED, Leila Linhares; LAVIGNE, Rosane Reis. **Proposta de lei de violência doméstica contra as mulheres.** In: Carta da Cepia, Ano VIII, n.º 10, dez. 2002. Rio de Janeiro: Cepia, 2002.

BARSTED, Leila Linhares. **Aspectos sociais da Lei Maria da Penha.** Disponível em: <monoceros.cnj.gov.br/portalcnj/images/.../leila_linhares_barsted.pdf>. Acesso em 17 nov. 2009.

_____. **Lei e realidade social: igualdade X desigualdade.** In: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Org). **As mulheres e os direitos humanos: os direitos das mulheres são direitos humanos.** Coleção Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2001.

BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Org). **As mulheres e os direitos humanos: os direitos das mulheres são direitos humanos.** Coleção Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2001.

BEM, Arim Soares do. **A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX.** *Educ. Soc.*, Dez 2006, vol.27, n.º 97, p.1137-1157. ISSN 0101-7330.

BENOIT, Lelita Oliveira. **Feminismo, gênero e revolução**. In: Revista Crítica Marxista, Out/2000, n.º 11, pp. 76-88. ISBN 85.85934.57.3.

BISCAIA, Antonio Carlos (Coord.). **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Fundação Djalma Guimarães/Instituto Cidadania, 2002.

BLAY, Eva Alterman. **Violência contra a mulher e políticas públicas**. In: Estudos Avançados, Dez. 2003, vol. 17, n.º 49, pp. 87-98. ISSN 0103-4014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. São Paulo: Difel, 1989.

BRAGHINI, Lucélia. **Cenas repetitivas de violência doméstica**. Campinas: Unicamp, 2000.

BRANDÃO, Elaine Reis. “**Eu quero saber quais são os meus direitos**”: a complexa trama entre cidadania e lógica familiar. In: STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER, Fernanda Pires (Org). *Violência, Gênero e Políticas Públicas*. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2004.

BRASIL. **Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 07 nov. 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Norma Técnica de Padronização**: delegacias especializadas de atendimento à mulher – DEAMs. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006b.

_____. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>. Acesso em: 10 dez. 2009.

_____. **Decreto n.º 1.973, de 1.º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 09 de junho de 1994. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 1996. Seção 1. Pp. 14471-14472.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Enfrentamento à Violência Contra a Mulher: balanço de ações 2006-2007**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007b.

_____. Ministério da Justiça. **PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007c.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAMPOS, Carmen Hein de. **Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico**. *Rev. Estud. Fem.*, Jun 2003, vol.11, no.1, p.155-170.

CAMPOS, Carmen Hein de (Org). **Criminologia e Feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

_____. **Lei Maria da Penha: um novo desafio jurídico**. In: LIMA, Fausto Rodrigues; SANTOS, Claudiene (Coord.). **Violência doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal e multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **Justiça consensual, violência doméstica e direitos humanos**. STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER, Fernanda Pires (Org). **Violência, Gênero e Políticas Públicas. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2**. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2004.

CAMPOS, Amini Haddad. **Violência institucional de gênero e a novel ordem normativa: inovações processuais na Lei Maria da Penha**. In: LIMA, Fausto Rodrigues; SANTOS, Claudiene (Coord.). **Violência doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal e multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O combate ao trabalho infantil na voz e na agenda da sociedade e do estado brasileiro**. In: ARREGUI, Carola Carbajal (org.). **Erradicação do trabalho infantil: dimensionando as experiências de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia**. São Paulo: EDUC; IEE/PUC-SP; FINEP, 2000.

CARVALHO, Mário. **Catharina Bacelar toma posse anunciando metas: a administradora é membro do Conselho Estadual do Idoso e do Instituto de Cidadania do Maranhão, presidente do Instituto Coração Abrigo e da BPW (Bussines Professional Women) Grande São Luís**. Agência Sebrae de Notícias, 21 mai. 2009. Disponível em: <http://asn.interjornal.com.br/noticia.kmf?noticia=8469201&canal=36>. Acesso em: 05 abr. 2010.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol II. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Mary Garcia. **Marxismo, feminismos e feminismo marxista – mais que um gênero em tempos neoliberais**. In: Revista Crítica Marxista, Out/2000, n.º 11, pp. 98-108. ISBN 85.85934.57.3.

CHAUÍ, Marilena. **Raízes teleológicas do populismo no Brasil**: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

COSTA, Ana Alice Alcântara. **O movimento feminista no Brasil**: dinâmica de uma intervenção política. In: MELO, Hildete Pereira; PISCITELLI, Adriana; PUGA, Vera Lúcia (Org.). Olhares Feministas. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2006.

COSTA, Wagner Cabral da. **A bomba suja**: crise, corrupção e violência no Maranhão contemporâneo (2004-9). In: CARNEIRO, Marcelo Domingos Sampaio; COSTA, Wagner Cabral da (Org.). A terceira margem do rio: ensaios sobre a realidade do Maranhão no novo milênio. 1 ed. São Luís: EDUFMA, 2009, v. 1, p. 111-134. Disponível em: <<http://ecosdaslutas.blogspot.com/2009/05/intelectuais-abordam-o-maranhao-i.html>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

_____. **Novo Tempo/Maranhão Novo**: quais os tempos da oligarquia? In: SOUSA, Moisés Matias Ferreira de (Org.). Os outros segredos do Maranhão. São Luís: Editora Estação Gráfica, 2002.

_____. **Do Maranhão Novo ao Novo Tempo**: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/cabral2.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

CORTÊS, Iáris Ramalho; MATOS, Myllena Calasans de. **Lei Maria da Penha**: do papel para a vida. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. Brasília: Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria/ CECIP – Centro de Criação de Imagem Popular, 2007.

CORRÊA, Mariza. **Do feminismo aos estudos de gênero**: uma experiência pessoal. In: Cadernos Pagu, Campinas, v. 16, 2001.

COUTINHO, Leonardo; BRASIL, Sandra. **A perpetuação da miséria**: sob o domínio dos Sarney, o Maranhão não é diferente do da época do padre Antonio Vieira. É o estado do M de mentir: mentir com palavras, com obras, com pensamentos. Veja, São Luís, ed. 2110, 29 abr. 2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/290409/p_082.shtml>. Acesso em: 04 abr. 2010.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica: Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) comentada artigo por artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DANTAS, Benedito Medrado; MELLO, Ricardo Pimentel. **Posicionamentos críticos e éticos sobre a violência contra as mulheres**. *Psicologia e Sociedade*, 2008, vol.20, n. 20, p.78-86.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de **Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a "violência doméstica"**. *Cad. Pagu*, Dez 2007, n.29, p.305-337.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena **Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2008, vol.23, n.66, p.165-185.

DEBERT, Guita Grin. **Conflitos éticos nas Delegacias de Defesa da Mulher**. In: DEBERT, G.G.; GREGORI, Maria Filomena; PISCITELLI, Adriana Gracia (orgs.). *Gênero e distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas. Pagu/Unicamp, 2006a, 284 p.

_____. **Delegacias de Defesa da Mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?** / The specialized Police Precincts for the Defence of Women: judicialization of social relations or politization of justice? In: CORRÊA, Mariza (org.). *Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre "crimes de honra" / Family Life: a comparative perspective on "crimes of honour"*. Pagu/Unicamp, 2006b.

DIAS, Maria Berenice. **A lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **Conversando sobre a mulher e seus direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

_____. **Conversando Sobre Justiça e os Crimes Contra as Mulheres**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2004a.

DRAIBE, Sonia M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas**. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C.B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Disponível em: <http://www.4shared.com/file/36245164/63c64efd/A_Origem_da_Familia_da_Proprietade_Privada_e_do_Estado_de_Engels.html?s=1>. Acesso em: 25 jun. 2008.

FACIO, Alda; MORGAN, Martha. **Equity or Equality for Women? Understanding CEDAW's equality principles**. IWRAW Asia Pacific Occasional Papers Series. No. 14. IWRAW: Kuala Lumpur, 2009.

FARIA, Helena Omena Lopes de; MELO, Mônica de. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher**. 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/sumario.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

FERREIRA, Mary. **As caetanas vão à luta: feminismo e políticas públicas no Maranhão**. São Luís: EDUFMA/Grupo de Mulheres da Ilha, 2007.

_____. **Representação Feminina e Construção da Democracia no Brasil**. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8.º, Coimbra, 2004. Anais Eletrônicos... Coimbra:

UC, 2004. Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel29/MaryFerreira.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2009.

_____. **A cultura da violência e a ação dos movimentos feministas no Maranhão: 1980-2007.** In: SILVA, Cleudecy; Matos, Elisene; FERREIRA, Maria Mary. *Discutindo a violência contra a mulher.* São Luís: Secretaria de Estado da Cultura, 2007b (Caderno de Textos Quintas no Museu Diálogo Cultural).

_____. **Movimento feminista como sujeito das políticas públicas.** In: LIMA, Terezinha Moreira (Org.). *Caderno de Exercícios.* São Luís: Mestrado em Políticas Públicas – UFMA, 1998.

FILHO, Othelino; NETO, Othelino. **Missão de Jackson e da sociedade.** *Jornal Pequeno*, Ed. 21.377, de 19 nov. 2006. Disponível em: < <http://m.jornalpequeno.com.br/2006/11/19/Pagina45852.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES MARANHENSES. **Violência contra a mulher e a cidadania feminina no Maranhão: balanço crítico.** Fórum Estadual de Mulheres Maranhenses: São Luís, 2003.

FREIRE, Sílvia. **Maranhão possui alguns dos piores índices sociais.** *Folha Online*, São Paulo, 18 abr. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u552807.shtml>. Acesso em: 03 abr. 2010.

FROSSARD, Heloísa (Org.). **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Mulheres – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático.** In: *Política & Sociedade: revista de sociologia política. Dossiê Movimentos Sociais, Participação e Democracia.* V.6, n.º 11, out. 2007.

GOMES, Márcia Queiroz de Carvalho; SILVA, Zilmar Averita da; SANTOS, Cândida Ribeiro; SARDENBERG, Cecília. **Monitoramento da Lei Maria da Penha: relatório preliminar de pesquisa.** Salvador: Observe – Observatório pela aplicação da Lei Maria da Penha, 2009.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. **A invenção de uma rainha de espada: reatualizações e embaraços na dinâmica política do Maranhão Dinástico.** São Luís: EDUFMA, 2008.

HERMANN, Leda Maria. **Violência doméstica e os juizados especiais criminais: a dor que a lei esqueceu.** Campinas: Servanda, 2004.

HIRIGOYEN, Marie-France. **A violência no casal: da coação psicológica à agressão física.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE/PNAD, **Participação Político-Social**, vol. I, Justiça e Vitimização, Rio de Janeiro, 1990

IZUMINO, Wania Pasinato. **Justiça para todos: os Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero**. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. **Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema na solução dos conflitos de gênero**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2004.

IZUMINO, Wânia Pasinato; SANTOS, Cecília MacDowell. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil**. Núcleo de Estudos de Gênero Pagu. Campinas: PAGU/UNICAMP, 2008.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde**. São Paulo: Cortez, 1993.

Jackson Lago vence no Maranhão e encerra hegemonia dos Sarney. Folha Online, São Paulo, 30 out. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86101.shtml>. Acesso em: 03 abr. 2010.

KATO, Shelma Lombardi de (Org.). **Manual de Capacitação Multidisciplinar (Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha)**. Cuiabá: Tribunal de Justiça do Mato Grosso, nov. 2006. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/publicacoes/publi_capacitacao_maria_penha_ms>.

LARRAURI, Elena. **Criminología Crítica y Violencia de Género**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

LIBARDONI, Alice (Coord.). **Direitos Humanos das Mulheres... em outras palavras: subsídios para capacitação legal de mulheres e organizações**. Brasília: Agende – Ações em gênero, cidadania e desenvolvimento, 2002.

LIBARDONI, Marlene (Coord.). **10 anos da adoção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará**. Brasília: Agende – Ações em gênero, cidadania e desenvolvimento, 2004.

LIMA, Fausto Rodrigues de; SANTOS, Claudete (Coord). **Violência Doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal e multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LIMA, Cristiana Costa. **Redes de Intervenção em Políticas Públicas: particularidades no Maranhão a partir dos anos de 1990**. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. Conselho Estadual da Mulher. **I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres**. São Luís, 2008.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. **Viva Mulher: cuidando das mulheres do Maranhão**. São Luís, 2010.

_____. Governo do Estado. Controladoria Geral do Estado. **Lei n.º 8.559**, de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1603>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

_____. Secretaria de Estado da Mulher. **Orientação Estratégica da Secretaria da Mulher**. Série Coletânea PPA 2008-2011. N.º 3. São Luís: SEMU; SEPLAN, 2007.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Política Feminista e Mudanças Institucionais no Estado Brasileiro**: canais participativos para implantação de políticas públicas na década de 1990. In: Caderno Espaço Feminino, v. 20, n.02, Ago./Dez. 2008.

MARX, Karl. **Para a crítica da Economia Política** (Introdução e Prefácio). In: Coleção Os Pensadores: Marx. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, Nilson do Rosário *et alli*. **Demandas populares, políticas públicas e saúde**. Movimentos sociais e cidadania. Vol II. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1989.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. **Marxismo e feminismo**: afinidades e diferenças. In: Revista Crítica Marxista, Out/2000, n.º 11, pp. 89-97. ISBN 85.85934.57.3.

MORAES, Maria Lygia Quartim de; NAVES, Rubens (Org.). **Advocacia Pro Bono em Defesa da Mulher Vítima de Violência**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

MORAES, Alba Maria Soares. **Delegacia Especial da Mulher de São Luís**: avaliação de um espaço publicizador do fenômeno da violência de gênero. Monografia (Graduação). Curso de Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1999.

NEGRÃO, Télia. **Nós e rupturas da rede de apoio às mulheres**. In: STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER, Fernanda Pires (Org.). **Violência, Gênero e Políticas Públicas**. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2004.

NOBRE, Maria Tereza; BARREIRA, César. **Controle Social e Mediação de Conflitos**: as delegacias da mulher e a violência doméstica. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 10, n.º 20, jul./dez. 2008), pp. 138-163.

OLIVEIRA, Eleonora Menecucci de. A discriminação de gênero e as diversas formas de violência contra a mulher. In: MORAES, Maria Lygia Quartim de; NAVES, Rubens (Org.). **Advocacia Pro Bono em Defesa da Mulher Vítima de Violência**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EdUece, 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório Anual 2000. **Relatório n.º 54/01**. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil. 4 abr. 2001. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso: 05 set. 2009.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003.

PINTO, Célia Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **A Mulher e o Debate Sobre Direitos Humanos no Brasil**. In: Ministério das Relações Exteriores; UNDP (Org.). **Direitos Humanos: Atualização do debate**, 2003, p. 39-44.

_____. **Justiça Global e Avanços Locais**. Folha de São Paulo, São Paulo, 02 de set. de 2006, p. A3.

_____. **A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos**. In: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Org). **As mulheres e os direitos humanos: os direitos das mulheres são direitos humanos**. Coleção Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2001.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Gestão de políticas públicas de segurança cidadã**: caderno de trabalho. Salvador: PNUD, 2005.

PORTELLA, Ana Paula e GOUVEIA, Taciana. **Idéias e Dinâmicas para Trabalhar com Gênero**. 2ª Ed. Recife: SOS Corpo Gênero e Cidadania, 1999.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: Lei 11.340/06: análise crítica e sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

PRIORI, Claudia. **Retratos da Violência de Gênero: denúncias na delegacia da mulher de Maringá (1987-1996)**. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2007.

Resultado expõe derrota de oligarquias. Folha Online, São Paulo, 30 out. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86128.shtml>. Acesso em: 06 abr. 2010.

RIFIOTIS, Theophilos. **As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais**. Sociedade e Estado, Jun 2004, vol.19, n.º 1, p.85-119.

_____. **Renunciantes de direitos?** A problemática do enfrentamento público da violência contra a mulher: o caso da delegacia da mulher. Physis: Revista de Saúde Coletiva, 2006, vol.16, n.º 2, p.207-231.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. **Casas-abrigo no enfrentamento da violência de gênero**. São Paulo: Veras, 2007.

_____. **Violência de Gênero e Políticas Públicas no Brasil**: um estudo sobre as casas-abrigo para mulheres em situação de violência doméstica. 2005. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

_____. **Movimentos sociais em São Luís:** revisitando a década de 80. In: LIMA, Terezinha Moreira (Org.). Caderno de Exercícios. São Luís: Mestrado em Políticas Públicas – UFMA, 1998.

_____. **Enfrentamento da violência contra a mulher:** compromisso de governo. In: SILVA, Cleudecy; Matos, Elisene; FERREIRA, Maria Mary. Discutindo a violência contra a mulher. São Luís: Secretaria de Estado da Cultura, 2007b (Caderno de Textos Quintas no Museu Diálogo Cultural).

RODRÍGUES, Marcela V. Sobre **La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer**. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 1, Número 1, Abr 1996. Disponível em: < http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/acerca_revista.html>. Acesso em 02 jan. 2010.

RODRIGUES, Silvania. **Delegacia Especial da Mulher de São Luís:** espaço de interlocução da criminalização da violência de gênero. Monografia (Graduação). Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2002.

ROLIM, Jocinaide Gonçalves. **Avaliação da Política de Combate à Violência contra a Mulher Operacionalizada na Delegacia Especial da Mulher de São Luís.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Curso de Especialização em Avaliações de Políticas e Programas Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2001.

Roseana irá pedir auditoria em contas de Lago, diz secretário: Novo secretário cita liberação de verbas e convênios com prefeituras. Mais cedo, ex-governador disse que contas estão em dia. G1, Política, Maranhão, 17 abr. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1089633-5601,00-ROSEANA+IRA+PEDIR+AUDITORIA+EM+CONTAS+DE+LAGO+DIZ+SECRETARIO.html>. Acesso em: 1.º abr. 2010.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely de Souza. **Violência de gênero:** poder e impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Já se mete a colher em briga de marido e mulher.** *São Paulo Perspec.*, Dez 1999, vol.13, n.º 4, p.82-91.

_____. **O poder do macho.** Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 2001.

_____. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. **Contribuições Feministas Para o Estudo da Violência de Gênero.** In: MORAES, Maria Lygia Quartim de; NAVES, Rubens (Org.). Advocacia Pro Bono em Defesa da Mulher Vítima de Violência. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

_____. **Violência doméstica:** questão de polícia e da sociedade. Gênero e Cidadania - PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero - UNICAMP, CAMPINAS, p. 59-69, 2002.

SALVATICI, Silvia. **Memórias de gênero**: reflexões sobre a história oral das mulheres. In: História Oral: Revista da Associação Brasileira de História Oral, v. 8, n. 1, jan.-jun.2005. São Paulo: Associação Brasileira de História Oral, 2005.

SANTOS, Yumi Garcia dos. **A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista**: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. In: Cadernos Pagu, n. 27, Jul./Dez. 2006, pp. 401-426.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 48, Jun. 1997.

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, mar. 2008. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2008. Disponível em: < <https://estudogeral.sib.uc.pt/dspace/handle/10316/11080?mode=full>>. Acesso em: 08 set. 2009.

SÃO LUÍS. Câmara Municipal de São Luís. Ordem do Dia: requerimentos, 1.º abr. 2008. Disponível em: www.cmsl.ma.gov.br/imprimir_detalhe.php?data=2008-04-01. Acesso em: 05 set. 2009.

SCOTT, Joan W. **O enigma da igualdade**. Revista Estudos Feministas, Abr. 2005, vol.13, n.º1, p.11-30. ISSN 0104-026X.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e (Coord). Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008.

_____. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Marlise Vinagre. **Violência contra a mulher**: quem mete a colher? São Paulo: Cortez, 1992.

SOUZA, Luiz Antônio; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Violência doméstica e familiar contra a mulher**: Lei 11.340/2006. São Paulo: Método, 2007.

STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER, Fernanda Pires (Org). **Violência, Gênero e Políticas Públicas**. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2004.

STREY, Marlene Neves. **Violência de gênero**: uma questão complexa e interminável. In: STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER, Fernanda Pires (Org). Violência, Gênero e Políticas Públicas. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2004.

STREY, Marlene Neves; WERBA, Graziela; NORA, Thais Cardoso. **“Outra vez essa mulher?”** Processo de atendimento a mulheres em situação de violência nas delegacias da mulher do RS. In: STREY, Marlene Neves; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer de; JAEGER,

Fernanda Pires (Org). **Violência, Gênero e Políticas Públicas**. Coleção Gênero e Contemporaneidades, 2. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2004.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles; CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de. **Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança**. Revista Informativa Legislativa. Brasília, a. 43 n. 169 jan./mar. 2006.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **O Que São Direitos Humanos das Mulheres**. São Paulo: Brasiliense, 2006a.

_____. **Os Cursos de Direito e a Perspectiva de Gênero**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006b.

TELES, Maria Amélia de Almeida, MELO, Mônica de. **O Que é Violência Contra a Mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TRINDADE, José Damião de Lima. **Anotações sobre a história social dos Direitos Humanos**. In: Grupo de Trabalho de Direitos Humanos (Org.). **Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade**. 1ª ed. São Paulo - SP: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998, v. 1. Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/sumario.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

VIVIANI, Oswaldo. **O crime do Cutim**. Disponível em: <<http://m.jornalpequeno.com.br/2005/1/8/Pagina9924.htm>>. Acesso em: 13 fev 2010.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Distribuição funcional e qualificação da equipe da Delegacia Especial da Mulher de São Luís

Cargos ou Funções	Sexo	Escolaridade	Tipo de Vínculo	Tempo na DEAM	Capacitação nas questões de gênero
Delegada	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	Violência contra a mulher
Delegada	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	2 anos	Violência contra a mulher
Delegada	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	1 ano	Violência contra a mulher
Escrivão(ã)	Masculino	Ensino Superior	Efetivo	1 ano	-
Escrivão(ã)	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	Menos de 1 ano	-
Escrivão(ã)	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Investigador	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	Lei Maria da Penha e Violência contra a mulher
Investigador	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	Lei Maria da Penha e Gênero e áreas afins
Agente	Masculino	Ensino Superior	Efetivo	3 anos	Gênero e áreas afins e Violência contra a mulher
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	+ 4anos	Violência contra a mulher
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	2 anos	-
Agente	Masculino	Ensino Médio	Efetivo	3 anos	-
Agente	Masculino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Masculino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	+ 4anos	-
Agente	Feminino	Ensino Médio	Efetivo	3 anos	-
Agente	Masculino	Ensino Superior	Efetivo	+ 4anos	-
Serviços Gerais	Masculino	Ensino Fundamental	Terceirizado	4 anos	-
Serviços Gerais	Feminino	Ensino Fundamental	Contratado	2 anos	-

APÊNDICE B – Espaço físico da Delegacia Especial da Mulher de São Luís

Projeto de Instalação da DEM/São Luís	Norma Técnica de Padronização das DEAMs	Espaço Físico da Delegacia Especial da Mulher de São Luís
<ul style="list-style-type: none"> • Sala de Recepção; • Sala/Gabinete da Delegada; • Sala da Advogada; • Sala da Psicóloga; • Sala da Assistente Social; • Banheiros; • Auditório; • Abergue; • Ambulatório. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sala de Espera/Recepção para Vítima; • Sala de Espera/Recepção para o Agressor; • Sala de Espera/Ante-sala do Registro de Ocorrências; • Sala de Registro de Ocorrências; • Cartório; • Sala da Advogada; • Ante-sala da Advogada; • Sala da equipe de investigação; • Sala de Comunicação; • Sala de Reconhecimento; • Sala/Gabinete da Delegada; • Ante-sala da Delegada; • Sala de Reunião; • Almoxarifado; • Sala de Estar dos Servidores; • Copa/Cozinha; • Sala de equipamentos de proteção e armamentos; • Sala de detenção provisória/cela; • Banheiro feminino; • Banheiro masculino; • Brinquedoteca; • Vestiário feminino; • Vestiário masculino; • Estacionamento para viaturas policiais; • Estacionamento para o público em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sala de Espera Única; • Sala de Registro de Ocorrência/Comissariado; • Cartório; • Sala de Assistência Jurídica / Advogada; • Cartório; • Sala de Serviço Social; • Sala de Atendimento Psicológico; • Sala da Equipe de Investigação; • Sala de Comunicação; • Sala de Reconhecimento; • Sala/ Gabinete da Delegada; • Sala de Detenção Provisória/Carceragem; • Banheiro para funcionários; • Banheiro para usuários.

ANEXOS

ANEXO A – Estatística do ano de 2008 da Delegacia Especial da Mulher de São Luís

Subnatureza	Total Ocorrências	Vítimas				Autores			
		H	M	Menor	N Info	H	M	Menor	N Info
ABANDONO DE INCAPAZ	1	0	1	0	0	0	0	0	1
ABANDONO DE LAR	104	2	57	0	45	36	1	0	67
ABANDONO MATERIAL	23	1	11	0	11	7	0	0	16
ABUSO DE INCAPAZES	2	0	0	0	2	0	0	0	2
ADULTÉRIO	9	0	5	0	4	2	0	0	7
AMEAÇA	2.143	88	1669	10	376	1018	11	6	1108
APROPRIAÇÃO INDÉBITA	10	0	4	0	6	2	0	0	8
ASSÉDIO SEXUAL	15	0	8	0	7	0	0	0	15
ATENTADO VIOL PUDOR	4	0	4	0	0	1	0	0	3
ATO OBSCENO	11	0	6	0	5	2	0	0	9
CALÚNIA	70	1	52	0	17	21	0	0	49
CONSTRANGIM ILEGAL	84	0	43	0	41	20	0	0	64
DANOS MATER TRÂNSITO	10	3	2	0	5	3	0	0	7
DANOS MATERIAIS - OUTROS	55	3	36	0	16	17	1	0	37
DESACATO	2	1	0	0	1	0	0	0	2
DESAPARECIMENTO	3	0	0	0	3	0	0	0	3
DESOBEDIÊNCIA	2	0	1	0	1	1	0	0	1
DIFAMAÇÃO	310	10	247	2	51	94	0	1	215
DOCS PERDIDOS/EXTRAVIO	64	18	30	5	11	0	0	0	64
ESTELIONATO	2	1	0	0	1	1	0	0	1
ESTUPRO	22	0	22	0	0	7	0	0	15
ESTUPRO TENTATIVA	6	0	2	1	3	1	0	0	5
EXERC ARBIT. PRÓP RAZÕES	1	0	1	0	0	0	0	0	1
EXTORSÃO	1	0	0	0	1	0	0	0	1
FRAUDE	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CONFLITOS FAMILIARES	1	0	0	1	0	0	0	0	1
FURTO DE ARMAS DE FOGO	2	0	1	0	1	1	0	0	1
FURTO EM COLETIVOS	1	0	0	0	1	0	0	0	1
FURTO EM COMÉRCIOS	3	2	1	0	0	0	0	0	3
FURTO EM RESIDÊNCIAS	7	1	3	0	3	1	0	0	6
FURTO EM TRANSEUNTES	4	1	3	0	0	0	0	0	4
FURTO EM VEÍCULOS	2	1	0	0	1	0	0	0	2
OUTROS FURTOS	10	3	2	1	4	2	0	0	8
HOMICÍDIO DOLOSO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTUN OFENS. PUDOR	8	1	2	0	5	1	0	0	7
INCÊNDIO	3	1	1	0	1	0	0	0	3

INJÚRIA	196	7	174	0	15	74	2	0	120
LESÃO CORP TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LESÃO CORPORAL DOLOSA	1.767	46	1315	21	385	785	12	2	968
MAUS-TRATOS	70	1	30	0	39	26	0	0	44
MORTE NATURAL	2	1	0	0	1	0	0	0	2
OUTRAS FRAUDES	1	0	0	0	1	0	0	0	1
PENSÃO ALIMENTÍCIA	2	0	1	0	1	0	0	0	2
PERTURBAÇÃO TRANQUILID	69	4	32	0	33	19	0	0	50
RACISMO	5	0	2	0	3	0	0	0	5
OUTROS ROUBOS	17	8	9	0	0	0	0	0	17
ROUBO DE MOTOS	1	1	0	0	0	0	0	0	1
ROUBO EM COLETIVOS	1	0	1	0	0	0	0	0	1
ROUBO EM COMÉRCIOS	1	0	1	0	0	0	0	0	1
ROUBO ONIBUS INTERURB	1	1	0	0	0	0	0	0	1
ROUBO EM RESIDÊNCIAS	3	1	1	0	1	0	0	0	3
ROUBO EM TRANSEUNTES	8	2	4	0	2	0	0	0	8
SUBTRAÇÃO DE INCAPAZ	2	0	0	0	2	0	1	0	1
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	17	0	9	0	8	5	0	0	12
TORTURA	2	0	1	0	1	1	0	0	1
VIAS DE FATO	474	12	386	2	74	206	2	2	264
VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO	12	0	6	0	6	3	0	0	9