

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado¹

Este artigo examina as respostas do Estado às demandas feministas para o combate à violência doméstica contra mulheres no Brasil desde meados dos anos 1980. São identificados três momentos de mudanças institucionais que direta ou indiretamente moldam e refletem os contextos da atuação estatal: o momento da criação da primeira delegacia da mulher, em 1985; o do surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em 1995; e o da promulgação da Lei 11.340, em 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Estes momentos refletem a interação entre múltiplas forças sociopolíticas, sinalizando fluxos e refluxos de políticas públicas e lutas feministas. A análise destes momentos, que pretende contribuir para as teorias feministas do Estado no contexto latino-americano, revela diferentes formas de atuação estatal e variados graus de *absorção/tradução/traição/silenciamento* das demandas feministas.

Palavras-chave: Brasil; crimes contra as mulheres; Direito; Lei Maria da Penha; mulheres; violência doméstica.

Introdução

Os estudos feministas sobre o Estado na América Latina têm examinado as oportunidades, as contradições e os obstáculos que se apresentam à incorporação dos discursos e das agendas feministas nas políticas públicas criadas no contexto de redemocratização e de neoliberalismo desde a década de 1980 (Alvarez, 1990; Waylen, 1996; Friedman, 1998; Molyneux e Craske, 2002;

¹ Esta é uma versão reduzida e revisada da comunicação apresentada no Colóquio Estudos Feministas e Cidadania Plena (Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, a 8 e 9 de fevereiro de 2008), publicada em formato de Oficina pelo Centro de Estudos Sociais (Santos, 2008). Agradeço à Universidade de São Francisco (Califórnia, EUA), através do Faculty Development Fund, pelo apoio à pesquisa sobre o caso e a Lei Maria da Penha. Agradeço o apoio concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), através do contrato de Laboratório Associado com o Centro de Estudos Sociais, que permitiu a realização deste trabalho. Agradeço a Cléa Arena, Iara Beleli, Maria Lúcia Leal e Teresa Henriques pelas sugestões para a revisão do texto. Sou grata também a Maria da Penha Maia Fernandes e às pessoas que me concederam dados e entrevistas.

Franceschet, 2003; Santos, 2004; Macaulay, 2006). Adotando uma abordagem histórica e conjuntural, esta literatura concebe o Estado como um conjunto de *instituições diferenciadas* que, dependendo do contexto político, podem expandir ou restringir o reconhecimento dos direitos das mulheres. Numa perspectiva pós-estruturalista, o Estado (e os próprios movimentos feministas e de mulheres) é também concebido como um *campo de lutas discursivas e de poder* em que são legitimados e reconstruídos – não apenas representados ou articulados – interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais (Alexander, 1991; Waylen, 1996; Santos, 1999, 2005; Alvarez, 1999-2000; Lind, 2005). Nestes campos de lutas discursivas, o “poder de interpretação” dos sujeitos feministas é fundamental para o estabelecimento das agendas feministas e das políticas públicas (Alvarez, 1998 e 1999-2000; Lind, 2005).

Alvarez (1998) assinala que uma das principais tendências das lutas feministas na América Latina nos anos 1990 foi a “absorção seletiva” dos aspectos “mais digeríveis” dos discursos e agendas feministas por parte do Estado, de organizações interestaduais e agências de desenvolvimento, entre outros espaços políticos onde várias feministas passaram a transitar (Alvarez, 1998: 294 ss.). Contudo, além das dificuldades de implementação das leis, as feministas defrontam-se com o desafio de imprimirem o seu “poder de interpretação” na definição do domínio discursivo em que são tomadas as decisões sobre políticas públicas (Alvarez, 1998: 304-305; ver também Lind, 2005).

Se a “absorção seletiva” é parcial, como acentua Alvarez (1998: 304), trata-se igualmente de uma tradução. Como toda tradução, transforma e de alguma maneira trai o sentido e o escopo da demanda original, ao mesmo tempo em que, sendo parcial, visibiliza e silencia determinadas demandas, ou aspectos destas. Assim, uma das questões que se coloca à investigação feminista é saber se, em que contexto e sob que condições a *absorção/tradução* das demandas feministas pelo Estado é mais *restrita ou ampla; traidora ou fiel; visibilizadora ou silenciadora* de aspectos dos discursos absorvidos e não absorvidos.

Este artigo parte das observações de Alvarez e procura contribuir para as teorias feministas do Estado através da análise das formas de absorção/tradução realizadas pelo Estado brasileiro em resposta às demandas feministas para se combater a violência doméstica contra mulheres nos últimos vinte anos.² Neste caso, identifiquei três momentos institucionais que,

² De notar que a tendência de “absorção seletiva” não veio eliminar, necessariamente, velhas formas de controle e repressão do Estado em vários aspectos da vida das mulheres, como ilustram as respostas estatais às lutas feministas pela descriminalização do aborto.

direta ou indiretamente, moldaram e refletiram os contextos da atuação estatal e das lutas feministas: primeiro, o momento da criação das delegacias da mulher, em 1985; segundo, o do surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em 1995; terceiro, o do advento da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, a chamada Lei Maria da Penha. Estes três momentos não são estanques e não decorrem de um fator exclusivo ou de um processo linear de desenvolvimento: em torno deles convergem e divergem diversas forças sociais e políticas, sinalizando ondas e quebras de fluxos e refluxos de políticas públicas e lutas feministas.

A análise destes três momentos revela diferentes formas de absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. Indica, também, que discursos feministas sobre violência doméstica ganham visibilidade no processo de formulação e implementação de políticas públicas. No caso das delegacias da mulher, ocorre uma **absorção restrita e tradução/traição** centrada exclusivamente na **criminalização**, com a conseqüente transformação recíproca da agenda feminista e da atuação do Estado. Os Juizados Especiais Criminais, embora não tendo sido idealizados para tratar da violência doméstica contra mulheres, produzem efeitos no funcionamento das delegacias da mulher e caracterizam uma onda de **retradução/ressignificação** da criminalização, com a **trivialização da violência**. A Lei Maria da Penha reflete um processo de passagem de **indiferença** do Estado à **absorção ampla** das demandas feministas no âmbito da **formulação** de uma política nacional para o enfrentamento da violência doméstica; todavia, os debates em torno da **implementação** desta política têm-se centrado nas suas medidas criminais e na constitucionalidade da lei, levando alguns agentes do Estado a uma **tradução restrita** da nova legislação. A seguir, começo por apresentar, sucintamente, os discursos e enfoques feministas sobre violência no início dos anos 1980 e passo a examinar as respostas do Estado nos três momentos subseqüentes referidos acima.³

Discursos e demandas feministas no início dos anos 1980: violência doméstica e 'serviços integrados'

A temática da violência contra mulheres é uma das prioridades dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil desde o final da década de 1970. No contexto de abertura política e transição para a democracia, os grupos

³ Face à experiência pioneira das delegacias da mulher em São Paulo, a análise do momento institucional que elas representam centra-se no caso paulista. Os demais momentos institucionais referem-se a lutas feministas e políticas públicas de âmbito nacional.

feministas abordavam diferentes formas de violência, incluindo a violência política e sexual contra prisioneiras políticas; a violência doméstica; a violência policial contra prostitutas; a violência racial contra mulheres, entre outras (Santos, 2005).

No início dos anos 1980, porém, a violência doméstica (e conjugal) passou a ser o centro dos discursos e mobilizações feministas sobre violência. Na época, tornaram-se alvo de inúmeros protestos os casos de assassinato de mulheres e a absolvição dos assassinos pelos tribunais, com base na tese da “legítima defesa da honra” (Corrêa, 1981; Blay, 2003). Grupos feministas chamados SOS Mulher foram também criados por todo o país para fornecerem assistência social, psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência doméstica (Grossi, 1988; Gregori, 1993).

A violência doméstica era vista como uma questão comum a todas as mulheres, atravessando as fronteiras de classe, raça, cor, etnia e ideologia (Grossi, 1988). Considerava-se a “dominação masculina” como o fator estruturante da violência praticada por homens contra mulheres (Gregori, 1993).⁴ A alternativa era não apenas criminalizar a violência, como também conscientizar as mulheres e politizar um problema que, aos olhos do Estado e da sociedade, era considerado privado e “normal”.

As feministas tiveram a “oportunidade política” de incorporar este discurso em algumas agendas de governos durante a transição democrática (Alvarez, 1990). No âmbito federal, o novo governo civil de José Sarney (1985-1989) criou, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), integrado por membros da sociedade civil (a maioria feministas) e representantes do Estado. Na época, o CNDM teve um papel importante na inclusão de 80% das reivindicações feministas na nova Constituição de 1988 (Macaulay, 2006).

No âmbito estadual, merece destaque o caso de São Paulo por ter sido o Estado pioneiro na criação das delegacias da mulher. Respondendo a demandas do movimento de mulheres, o governador eleito em São Paulo, Franco Montoro (MDB, 1982-1985), criou, em 1983, o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) do país (Ardaillon, 1989; Alvarez, 1990). O tema da violência era uma das prioridades do CECF. A sua Comissão de Violência concebia a violência (doméstica e conjugal) como um problema social e estrutural, resultante da dominação masculina expressa pelo abuso físico, psicológico e/ou sexual (Goldberg, 1985).

⁴ A substituição das categorias “homem” e “mulher” pela categoria “gênero”, adotada pelas feministas desde o início dos anos 1990, não alterou o discurso feminista dominante que continuou a privilegiar a violência doméstica e conjugal (Santos, 1999, 2005).

O CECF propunha uma política de combate à violência centrada na criação de “serviços integrados” – assistência social e psicológica; orientação jurídica; atendimento policial capacitado; casa abrigo; educação, entre outros (Santos, 2005).

Em 1984, Montoro criou o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE) para prestar serviços jurídicos e psicológicos às mulheres em situação de violência. Apesar de ter trazido visibilidade à questão, a natureza voluntária do trabalho desenvolvido pela equipe do COJE fez com que este órgão logo perdesse o seu vigor inicial (Santos, 2005). A demanda feminista por “serviços integrados” foi, assim, absorvida pelo Estado de São Paulo de maneira precária e temporária. Com o nascimento das delegacias da mulher, esta abordagem passou a ser silenciada pelo Estado.

As delegacias da mulher e a criminalização: absorção restrita, tradução/traição das demandas feministas

A idéia de se criar uma delegacia da mulher não teve origem no CECF nem nos movimentos feministas e de mulheres. Em resposta às críticas feministas sobre o atendimento policial a mulheres em situação de violência, Michel Temer, o então Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, apresentou ao governador Montoro e ao movimento de mulheres a idéia de se criar uma delegacia da mulher, a ser composta por policiais do sexo feminino e especializada em crimes contra mulheres. Em agosto de 1985, o governador Montoro criou a “Primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher” do Brasil e da América Latina (Decreto 23.769/1985).⁵ O processo de criação desta delegacia, conhecida em São Paulo pelo acrônimo DDM, recebeu intensa cobertura dos meios de comunicação social e trouxe grande visibilidade ao problema da violência e ao trabalho desenvolvido pelas organizações não-governamentais feministas. Neste contexto de oportunidade política, a ênfase das feministas na criminalização era inevitável e o discurso sobre violência do CECF passou a enfatizar esta abordagem (Santos, 2005).

⁵ Michel Temer, as feministas que entrevistei e as pesquisas sobre delegacias da mulher no Brasil e na América Latina, incluindo a minha, muitas vezes referem-se a esta delegacia como a primeira no mundo. Recentemente, porém, Hautzinger (2007) corrigiu este equívoco, que ela própria cometera no passado, indicando que a Índia foi o país pioneiro, tendo criado a primeira delegacia da mulher em 1973. O Paquistão também criou delegacias da mulher a partir dos anos 1990 (Santos, 2005). Na América Latina, Jubb e Izumino (2002) indicam que oito países criaram delegacias da mulher. O número destas delegacias pode aumentar ou diminuir ao longo do tempo e as suas funções variam, estando sujeitas a mudanças institucionais.

O governo e as feministas negociaram os termos do decreto que criou a primeira DDM, discutindo, entre outros temas, as atribuições desta delegacia e as suas relações com o CECF e com as organizações não-governamentais feministas. O processo de negociação mostra que o Estado de fato *absorveu parcialmente* as propostas feministas e *traduziu-as* em um serviço policial que se tornou o centro das políticas públicas de combate à violência doméstica em todo o país. 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.

O anteprojeto do decreto, preparado pelo delegado geral de polícia, propunha que a primeira DDM investigasse somente crimes sexuais, como estupro e atentado violento ao pudor. As feministas não conseguiram incluir o crime de homicídio, mas venceram a batalha discursiva travada em torno da inclusão do crime de lesão corporal. Quando a primeira DDM foi inaugurada, a maior parte das denúncias dizia respeito a espancamento e ameaça, ao invés de estupro – uma tendência que fortaleceu o argumento feminista e que se reproduziu posteriormente nas delegacias da mulher dos demais Estados.

Desde o início, as feministas não compartilhavam a premissa essencialista do governo de que as policiais seriam necessariamente solidárias com as mulheres em situação de violência. Por isso, insistiam na capacitação de todos/as os/as 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 em 1985 (Santos, 2005).

Encontros e seminários reunindo feministas e policiais aconteceram nos dois primeiros anos de implantação das DDM, durante o governo Montoro, o qual criou 13 delegacias da mulher. Entretanto, no início dos anos 1990, as organizações não-governamentais feministas desapertaram-se com as delegacias da mulher, devido às dificuldades de diálogo com as delegadas e à falta de institucionalização da capacitação das policiais a partir de uma perspectiva de “gênero”, categoria que então se adotava nos meios acadêmicos e nos movimentos de mulheres.

Os governadores que sucederam Montoro (Orestes Quércia e Luiz Fleury, ambos do PMDB) continuaram a criar novas DDM por razões de popularidade eleitoral.⁶ Mas eles não eram tão receptivos quanto Montoro à participação social no governo e não promoveram a institucionalização de cursos

⁶ Foram criadas 45 DDM no governo Quércia (1987-1990) e 58 no governo Fleury (1990-1994).

de capacitação para policiais a partir de uma perspectiva de gênero (Santos, 2005).⁷ O CECF começou a perder a sua força inicial, não tendo mais condições para articular as demandas feministas com um mínimo de consenso, representatividade e eficácia (Gregori, 2006).

No âmbito federal, o CNDM perdera o seu vigor inicial a partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), que minou o acesso das feministas à administração (Macaulay, 2006). Os governos seguintes de Itamar Franco (PMDB, 1992-1993) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-1998 e 1999-2002) não se empenharam em revigorar o CNDM (Macaulay, 2006). Esta situação só começou a mudar no final do segundo mandato do governo Cardoso e a partir da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2006 e 2006-2010).

Nos contextos políticos nacionais e estaduais adversos à promoção de políticas para as mulheres, as feministas foram perdendo o seu “poder de interpretação” não apenas em relação à adoção de políticas públicas de caráter nacional, como também no que se refere à implementação destas políticas pelos serviços das DDM em Estados como São Paulo ou em outros Estados onde não havia uma relação de sinergia entre as organizações não-governamentais feministas e a segurança pública. Muitas policiais que entravam na carreira nos anos 1990 não queriam trabalhar nas DDM e não tratavam as usuárias necessariamente melhor do que os seus colegas do sexo masculino nas delegacias comuns (Nelson, 1996; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001; Santos, 1999, 2004, 2005). Além disso, as DDM de São Paulo e de outros Estados também careciam, e ainda carecem, de adequada infraestrutura, a exemplo do sistema da administração da justiça em geral (Massuno, 2002; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001).

Apesar da precariedade do atendimento nas DDM, desde 1985 as delegacias da mulher multiplicaram-se no Estado de São Paulo e em todo o país, constituindo-se no principal serviço público de âmbito nacional oferecido ao longo dos últimos vinte anos para o enfrentamento à violência contra mulheres. Há pelo menos uma delegacia da mulher em cada capital dos 26 Estados da federação e no Distrito Federal. Até março de 2008, contavam-se 403 delegacias da mulher no país. Este número é, porém, ainda reduzido para atender a demanda, e está distribuído desigualmente no território nacional (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007).

⁷ Até 2009, a Academia de Polícia em São Paulo não havia institucionalizado cursos de capacitação para policiais a partir de uma perspectiva de gênero.

Os Juizados Especiais Criminais: retradução da criminalização, ressignificação da violência

Em meados dos anos 1990, o funcionamento e a eficácia das DDM foram postos em causa com o surgimento dos Juizados Especiais Criminais (JECrim). Em setembro de 1995, foram criados por lei federal os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com o objetivo de informalizar a justiça e torná-la mais célere e eficiente (Lei 9.099/95). Os JECrim foram também instituídos para substituir penas repressivas por penas alternativas (compensações pecuniárias, serviços comunitários e conciliações) no caso de “infrações penais de menor potencial ofensivo”. Consideram-se tais infrações os crimes e contravenções com pena inferior a dois anos de detenção.⁸

Embora não idealizados para lidar com o problema da violência doméstica contra mulheres, os JECrim tiveram uma série de conseqüências no funcionamento das DDM. Retiraram destas o papel de investigação e de mediação dos conflitos que compõem a grande maioria das queixas ali processadas, dando novo sentido à sua criminalização. Isto porque os delitos de lesão corporal (de natureza leve) e ameaça, cujas penas são inferiores a dois anos, continuaram sendo os mais registrados nas DDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001). Os JECrim passaram, também, por um processo de “feminização”, uma vez que grande parte dos casos de lesão corporal e de ameaça atendidos nestes Juizados eram provenientes das delegacias da mulher (Oliveira, 2008).

A Lei 9.099/95 recebeu várias críticas por parte de militantes feministas, pesquisadores e policiais. Vários estudos feministas examinam os JECrim como um espaço de ressignificação das penas e dos crimes, onde ocorre uma descriminalização da violência contra mulheres, com efeitos de “trivialização” (Campos, 2001), “reprivatização” (Debert, 2006) e “invisibilização” do conflito e desigualdade de poder em que se baseia a violência (Oliveira, 2008). Melo (2000) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001) apontam que, no JECrim, os juízes são, em geral, do sexo masculino e não recebem treinamento especializado para lidar com a problemática específica da violência contra mulheres. A (re)conciliação é utilizada como um fim, não como um meio de solução do conflito, tendo por enfoque a celeridade e a informalidade, sem desafiar as relações familiares, “preservando a família e suas hierarquias, reificando a relação de violência” (Oliveira, 2008: 46).

⁸ A pena prevista na Lei 9.099/95 era de um ano, mas foi aumentada para dois anos pela Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

Insurgindo-se contra a trivialização deste problema, em novembro de 2001 algumas organizações feministas e entidades jurídicas que participam nos Cursos de Promotoras Legais Populares, promovidos pela União de Mulheres de São Paulo, organizaram uma campanha pela criação de um “Juizado Especial para Crimes de Violência de Gênero”. Atendendo a esta reivindicação, em 2003, o Tribunal de Justiça de São Paulo criou um Juizado Especial Criminal da Família.

Pesquisas na perspectiva das usuárias dos JECrim e das DDM mostram, porém, que a criminalização não é necessariamente o objetivo das mulheres em situação de violência conjugal (Muniz, 1996; Brandão, 1998; Izumino, 2003; Santos, 2005). Em sua análise da aplicação da Lei 9.099/95, Izumino (2003: vi) argumenta que os JECrim não são um fator de “descriminalização e reprivatização da violência contra a mulher”. Segundo a autora, “o período de implantação dos Juizados coincide com o crescimento no número de registros policiais registrados nas DDMs, sugerindo que delegacias e juizados se constituíram em importantes espaços de “fortalecimento” (*empowerment*) das mulheres em situação de violência” (Izumino, 2003: vi).

Debert (2006) critica o modelo de justiça conciliatória dos JECrim e do JECrim da Família por considerar que este modelo promove a judicialização da família e a despolitização da justiça. Da mesma forma, critica a promoção das funções assistenciais e conciliatórias das DDM. Todavia, há, a seu ver, diferenças entre o ideário das DDM e dos JECrim. Nas primeiras, este ideário, ainda que não seja feminista, incorpora a noção de que a mulher é um “sujeito de direitos”. Nos JECrim, é a defesa da família que organiza a conciliação (Debert, 2006: 29).⁹

Debert (2006) critica, ainda, as organizações não-governamentais de direitos humanos que consideram, de maneira simplista e equivocada, que o mote da justiça com inspiração no feminismo se traduz em vingança. De fato, a abordagem feminista da criminalização da violência não significa “vingança” e não é a única trilhada pelas organizações feministas. Em São Paulo, por exemplo, a Pró-Mulher, Família e Sociedade desenvolve um trabalho de mediação de conflitos intrafamiliares a partir de uma abordagem terapêutica e não-criminal. O Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde tem focado a questão da violência a partir de uma perspectiva da saúde pública. Mesmo com esta pluralidade de abordagens, as organizações feministas não avaliam que os JECrim se constituíram em um espaço de “fortalecimento” das mulheres. Passada uma década de críticas e protestos feministas contra os JECrim, um consórcio de organizações não-governamentais feministas e

⁹ No mesmo sentido, ver Oliveira (2008).

especialistas na matéria conseguiram incluir no texto da Lei Maria da Penha a retirada da competência dos JECrim para apreciar os casos de “violência doméstica e familiar contra a mulher” (Pandjarian, 2006).

O Caso e a Lei Maria da Penha: da indiferença à absorção/tradução ampla e restrita

A maior parte dos países latino-americanos adotaram uma lei específica sobre violência doméstica em meados dos anos 1990. No entanto, as feministas têm criticado estas leis por enquadrarem a violência como um problema da esfera cível e não criminal (Franceschet, 2007). No caso brasileiro, já no início dos anos 1990, havia discussões e propostas feministas de uma “lei contra a violência familiar” (Pimentel e Pierro, 1993). Mas, como observado por Myllena de Matos, não havia, até 2004, um projeto de lei em tramitação no Poder Legislativo que tratasse da violência doméstica e familiar contra as mulheres de maneira ampla e integral, a exemplo do Projeto de Lei 4.559/2004, que deu origem à Lei 11.340/2006, conhecida por Lei Maria da Penha.¹⁰ Esta lei reforça a abordagem feminista da criminalização e propõe, em simultâneo, um tratamento multidisciplinar, estabelecendo medidas protetivas e preventivas – além das criminais – para o enfrentamento da violência doméstica.

O advento da Lei 11.340/2006 situa-se nos contextos políticos internacional e nacional que favoreceram a *absorção/tradução* quase integral do anteprojeto de lei formulado pelas feministas brasileiras. A Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, foi um marco importante para o reconhecimento dos “direitos humanos das mulheres”. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos aprovou a Convenção para a Eliminação, Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém de Pará, que define a violência contra mulheres como uma “violência baseada no gênero” e uma “violação dos direitos humanos”.

No âmbito nacional, o governo Cardoso promoveu a incorporação das normas internacionais de direitos humanos ao sistema jurídico-normativo brasileiro, ratificando, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992, e a Convenção de Belém do Pará, em 1995. A adoção destas normas, entre outras, abriu caminho para mobilizações jurídicas transnacionais por parte das organizações não-governamentais de direitos humanos e de organizações feministas (Santos, 2007). Uma destas mobilizações

¹⁰ Entrevista com Myllena Calazans de Matos, do Centro Feminista de Estudos-CFEMEA, concedida à autora, Brasília, 21 de agosto de 2006.

diz respeito ao caso Maria da Penha, que desempenhou um papel retórico de relevo no momento da formulação e assinatura da Lei 11.340/2006.

Em 1983, Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de duas tentativas de assassinato por parte do seu então marido, Marco Antônio Heredia Viveros, ficando paraplégica em função da primeira agressão. A conclusão do processo criminal e a prisão do réu só ocorreram quase vinte anos após a data do crime, graças às pressões de Maria da Penha e de entidades feministas e de direitos humanos. Em 1996, o caso foi encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelas organizações não-governamentais Comitê Latino-Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher-CLADEM-Brasil e Centro pela Justiça e o Direito Internacional-CEJIL, juntamente com a vítima. Em abril de 2001, a CIDH publicou o relatório sobre o mérito do caso, concluindo que o Brasil violara os direitos de Maria da Penha ao devido processo judicial. Para a CIDH, esta violação constituía um padrão de discriminação evidenciado pela aceitação da violência contra as mulheres no Brasil através da ineficácia do Judiciário. Entre outras recomendações, o Estado brasileiro deveria adotar medidas no âmbito nacional visando à eliminação da tolerância dos agentes do Estado face à violência contra as mulheres.¹¹

O governo Cardoso *ignorou* todas as comunicações remetidas pela CIDH a respeito do caso Maria da Penha. O governo Lula também *ignorou* o caso Maria da Penha durante o primeiro ano do seu primeiro mandato. Assim que tomou posse, em janeiro de 2003, o presidente Lula criou a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), com status ministerial, a qual desde então tem desempenhado um papel fundamental na formulação e promoção de políticas públicas para as mulheres, sendo a violência doméstica uma de suas prioridades. A criação da SPM permitiu a possibilidade de alianças entre o novo governo e as organizações não-governamentais feministas.

Com o intuito de pressionar o governo, as organizações CEJIL, CLADEM e AGENDE apresentaram, em junho de 2003, um documento ao Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), com informações sobre o caso Maria da Penha e a falta de cumprimento, pelo Estado brasileiro, das recomendações feitas pela CIDH. Em julho de 2003, o Comitê CEDAW apreciou, em sua 29^a Sessão, estas informações e o Relatório Nacional Brasileiro, recomendando ao Estado brasileiro, entre outras coisas, que adotasse, “sem demora, uma lei sobre a violência doméstica”, e tomasse “medidas práticas para

¹¹ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório 54/01, Caso 12.051.

acompanhar de perto e supervisionar a aplicação de uma lei desse tipo e avaliar sua eficácia”.¹²

Em março de 2004, o presidente Lula instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar um projeto de lei sobre mecanismos de combate e prevenção à violência doméstica. Coordenado pela SPM, o GTI recebeu subsídios de um consórcio composto por organizações não-governamentais feministas e especialistas, que preparou um anteprojeto de lei. Desde 2002, o mesmo consórcio já vinha elaborando uma proposta de lei ampla e integral sobre violência doméstica, calcada na Convenção de Belém do Pará (Barsted, 2006). Segundo Barsted (2006: 78), esta proposta procurava responder ao “efeito praticamente descriminalizador” da Lei 9.099/1995. Aprovado quase na íntegra, este projeto transformou-se na Lei 11.340/2006 – batizada pelo presidente Lula de “Lei Maria da Penha”, para reparar, simbolicamente, Maria da Penha pela morosidade da Justiça brasileira na conclusão do processo judicial contra o seu agressor.

A Lei 11.340/2006 tem por objetivo criar “mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”. Trata-se de uma lei extensa e complexa (46 artigos), não cabendo aqui uma análise minuciosa do seu conteúdo. O processo de formulação e aprovação da lei refletem uma articulação estreita entre o governo e os movimentos feministas e de mulheres. A lei define, por exemplo, a “violência doméstica e familiar contra a mulher” como uma “violação dos direitos humanos” (art. 6) e uma forma de violência “baseada no gênero” (art. 5).¹³ Na hipótese de a violência doméstica e familiar resultar em lesão corporal, a Lei 11.340/2006 aumentou a pena de detenção, que passou, de seis meses a um ano, para um mínimo de três meses e o máximo de três anos (art. 44). A lei determina, ainda, a retirada da competência dos Juizados Especiais Criminais para o julgamento dos crimes de “violência doméstica e familiar contra a mulher”, independente da pena que lhe for atribuída (art. 41). Para substituir os JECrim, a lei institui a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a serem implantados pelos tribunais de cada Estado.

¹² Consultar http://200.130.7.5/spmu/eventos_internacionais/relatorios/2/Recomendações%20CEDAW%20Traduzido%20e%20Revisado%20-%202026-12-03.doc (acessado em 1 de novembro de 2008).

¹³ A “orientação sexual” também é considerada no parágrafo único do art. 5. Este parágrafo, que não fazia parte do anteprojeto de lei preparado pelo consórcio feminista, não indica se se trata apenas de situações de violência conjugal entre mulheres ou se também inclui a violência familiar contra lésbicas com base na discriminação por orientação sexual. Para uma discussão sobre a interpretação deste parágrafo, ver Dias (2007: 44) e Santos (2008). Ver também “Violência doméstica e as uniões homoafetivas – o que a Lei Maria da Penha tem a ver com isso?”, disponível em www.comuniles.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=36 (acessado em 5 de fevereiro de 2007).

De notar que o afastamento da competência dos JECrim para processar os crimes de violência doméstica contra a mulher foi objeto de intensos debates no âmbito do processo legislativo – e continua a gerar divergências no âmbito da aplicação da lei pelos tribunais. Contra a vontade do consórcio de organizações feministas, o projeto encaminhado ao Poder Legislativo pelo presidente Lula não previa esta exclusão de competência e a criação dos Juizados de Violência Doméstica (Pandjarian, 2006). As pressões dos movimentos de mulheres e o *lobby* das organizações feministas conseguiram, ao final, alterar o projeto que acabou por ser aprovado.

A assinatura da Lei 11.340/2006 teve grande repercussão nos meios de comunicação social, na sociedade, nos movimentos feministas e de mulheres e em diversos órgãos governamentais, incluindo o Poder Executivo e o Poder Judiciário. O governo Lula criou, por exemplo, uma Comissão de Instalação das Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Foi criado também o Observatório da Lei Maria da Penha, coordenado por um consórcio de universidades e organizações não-governamentais feministas (www.observe.ufba.br).¹⁴

No entanto, várias controvérsias surgiram no âmbito da aplicação da Lei Maria da Penha. Alguns magistrados e juristas entendem que esta lei fere o princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres.¹⁵ Há magistrados que continuaram a atribuir aos JECrim a competência para os casos de violência doméstica, independente do tipo de lesão e da pena. A interpretação da lei passa, também, por decisões contraditórias dos tribunais superiores. Os/as desembargadores/as do Tribunal Superior de Justiça (STJ), por exemplo, divergem sobre a natureza da ação penal – se incondicionada ou condicionada à representação da ofendida – nos casos de “lesões corporais de natureza leve”. Os juízes discordam, assim, sobre o alcance do art. 41, que proíbe a aplicação da Lei 9.099/95 aos crimes de “violência doméstica e familiar contra a mulher”. No início de 2008 e até meados de 2009, as primeiras decisões do STJ sobre a natureza da ação penal, nos casos de lesões corporais de natureza leve, concluía, embora com votos vencidos, que a representação da ofendida não se aplicava a estes casos. Mas a partir de meados de 2009 esta tendência majoritária se alterou, vingando uma interpretação *restrita* do art. 41, para se permitir a ação penal condicionada à representação e, portanto, a

¹⁴ No Ceará, onde vive Maria da Penha, a Lei 11.340/2006 tem sido traduzida e divulgada pela música popular, com o lançamento em 2007 do CD “A Lei Maria da Penha”, do cantor e compositor Tião Simpatia, e por meio da literatura de cordel (Alves, 2007).

¹⁵ Para afastar esta interpretação, em dezembro de 2007, o presidente Lula ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 19-3).

aplicação da Lei 9.099/95, a tais casos.¹⁶ Esta é uma posição criticada por votos divergentes que coincidem com a linha de interpretação de diversas organizações feministas.¹⁷

Estas repercussões mostram que a lei já ‘saiu do papel’. Os debates em torno da lei enfatizam, porém, o aumento da pena e a sua constitucionalidade, produzindo uma *tradução restrita* no domínio discursivo de sua aplicação. A eficácia e o significado das medidas punitivas, protetivas e preventivas, previstas na lei, dependerão em parte dos limites do “poder de interpretação” dos discursos feministas.

Conclusão

O Comitê CEDAW, em sua 39ª Sessão, realizada em meados de 2007, apreciou o sexto relatório periódico do Brasil e felicitou o governo brasileiro pela “vontade política sustentável e compromisso em eliminar a discriminação contra as mulheres”. O Comitê CEDAW louvou, em particular, a adoção da Lei 11.340/2006. Ao mesmo tempo, mostrou grande preocupação com a implementação desta e de outras leis e programas adotados pelo governo. Entre outras recomendações, instou o Estado brasileiro a “continuar a dar prioridade à eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres, inclusive a violência doméstica, e a prontamente estabelecer medidas efetivas para a **plena implementação da nova legislação**”.¹⁸

No Brasil, a implementação da Lei 11.340/2006 é um dos principais objetivos do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, estabelecido pelo governo federal em 2007. As organizações não-governamentais feministas têm também dedicado esforços no monitoramento da implementação da Lei 11.340/2006. Por exemplo, a Articulação de Mulheres Brasileiras, com o apoio do Centro Feminista de Estudos (CFEMEA), promoveu, em outubro de 2008, uma videoconferência dedicada ao “Balanço Nacional da Implementação da Lei Maria da Penha”, que contou com a participação de pelo menos 17 estados.

¹⁶ Para mais detalhes sobre as decisões do STJ a respeito da Lei Maria da Penha, consultar o site: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/toc.jsp>.

¹⁷ Ver, por exemplo, a nota de repúdio do CFEMEA à decisão da 3ª. Seção do STJ, no dia 24 de fevereiro de 2010, que negou provimento ao Recurso Especial 1.097.042, estabelecendo que, nos casos de lesões corporais de natureza leve, o prosseguimento da ação penal pública dependerá de representação da vítima perante o/a juiz/juíza. Cf. CFEMEA Informa Especial, N. 08, Março de 2008, disponível no site: <http://www.cfemea.org.br/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=1068> (acessado em 8 de abril de 2010).

¹⁸ Sem grifos no original. Traduzido pela autora do idioma inglês para o português. Cf. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “Concluding comments of the Committee on the Elimination of Violence against Women: Brazil”, 23 July-10 August, 2007. Disponível no site da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (www.sepm.gov.br).

Ao contrário da aparente separação entre ‘adoção’ e ‘implementação’, as lutas feministas e os momentos institucionais examinados neste artigo – da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha – mostram conexões e semelhanças entre as lógicas dos processos de adoção e de implementação de leis e políticas públicas. Quer no domínio da formulação/adoção, quer na implementação, ocorrem variadas formas de absorção/tradução que restringem e ampliam, transformam e traem os significados e os escopos imprimidos pelas feministas aos textos legais e às políticas públicas.

A violência doméstica é a forma de violência contra mulheres priorizada tanto pelos movimentos feministas como pelo Estado. A criminalização não é a única abordagem defendida pelas feministas, conquanto seja a mais visível e a mais traduzível no processo de institucionalização de políticas públicas. Embora a estratégia feminista em defesa da criminalização contrarie a vontade de muitas mulheres em situação de violência conjugal, é importante compreender esta estratégia no contexto mais amplo dos limites do “poder de interpretação” das feministas na formulação e execução de políticas públicas.

O atual contexto político brasileiro favorável à absorção, ainda que seletiva, das demandas feministas pode vir a alterar-se. Mesmo que este contexto não se modifique, não há garantia de que as medidas de punição, prevenção e proteção, previstas na Lei 11.340/2006, serão executadas satisfatoriamente. Dada a resistência de operadores do Direito para reconhecerem a constitucionalidade da Lei 11.340/2006 e interpretarem-na de maneira ampla, nada garante que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher não atuem como instrumentos de reconciliação e contribuam para a trivialização da violência, como fizeram os JECrim e fazem muitas policiais nas DDM. Por fim, cabe indagar se, num contexto de neoliberalismo, terá o Estado capacidade financeira para investir nos serviços e integrá-los em redes, tal como delineado na Lei 11.340/2006 e no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

Referências bibliográficas

- Alexander, M. Jacqui (1991), “Redrafting Morality: The Postcolonial State and the Sexual Offences Bill of Trinidad and Tobago”, in Chandra Talpade Mohanty *et al.* (orgs.), *Third World Women and the Politics of Feminism*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press, 133-152.
- Alvarez, Sonia E. (1990), *Engendering Democracy in Brazil: Women’s Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Alvarez, Sonia E. (1998), “Latin American Feminisms ‘Go Global’: Trends of the 1990s and Challenges for the new millennium”, in Sonia E. Alvarez *et al.* (orgs.), *Cultures of*

- Politics/Politics of Culture: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 293-324.
- Alvarez, Sonia E. (1999-2000), “En qué estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas”, *Estudios Latinoamericanos*, 12-13: 47-66.
- Alves, Valdecy (2007), *A Lei Maria da Penha em cordel*. Fortaleza: Tupynanquim Editora.
- Ardaillon, Danielle (1989), *Estado e mulher: conselhos dos direitos da mulher e delegacias de defesa da mulher*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
- Barsted, Leila Lindares (2006), “O avanço legislativo no enfrentamento da violência contra as mulheres”, in Elcylene Leocádio e Marlene Libardoni (orgs.), *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, 65-89.
- Blay, Eva Alterman (2003), “Violência contra a mulher e políticas públicas”, *Estudos avançados*, 17(49), 87-98.
- Brandão, Elaine Reis (1998), “Violência conjugal e o recurso feminino à polícia”, in Cristina Bruschini e Heloísa Buarque de Holanda (orgs.), *Horizontes plurais: novos estudos de gênero no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 51-84.
- Campos, Carmen H. de (2001), “Violência doméstica no espaço da lei”, in Cristina Bruschini; Céli Regina Pinto (orgs.), *Tempos e lugares de gênero*. São Paulo: Editora 34 e Fundação Carlos Chagas, 301-322.
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001), *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- Corrêa, Mariza (1981), *Os crimes da paixão*. São Paulo: Brasiliense.
- Debert, Guíta Grin (2006), “As delegacias de defesa da mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?”, in Mariza Corrêa e Érica Renata de Souza (orgs.), *Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas, SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 16-38.
- Dias, Maria Berenice (2007), *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.
- Franceschet, Susan (2003), “‘State Feminism’ and Women’s Movements: The Impact of Chile’s Servicio Nacional de la Mujer on Women’s Activism”, *Latin American Research Review*, 38(1): 9-40.
- Franceschet, Susan (2007), “The Politics of Domestic Violence Policy in Latin America”, comunicação apresentada no XXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, 5 a 8 de Setembro.
- Friedman, Elisabeth J. (1998), “Paradoxes of Gendered Political Opportunity in the Venezuelan Transition to Democracy”, *Latin American Research Review*, 38(1): 9-40.

- Goldberg, Maria Amélia Azevedo (1985), *Violência contra a mulher*. São Paulo: Comissão de Violência do Conselho Estadual da Condição Feminina.
- Gregori, Maria Filomena (1993), *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gregori, Maria Filomena (2006), “Delegacias de defesa da mulher de São Paulo: paradoxos e paralelismos”, in Guita Grin Debert, Maria Filomena Gregori e Adriana Piscitelli (orgs.), *Gênero e distribuição da justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas: PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero-Unicamp, 57-87.
- Grossi, Miriam Pillar (1988), *Discours sur les femmes battues: représentations de la violence sur les femmes au Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado, Universidade de Paris V.
- Hautzinger, Sarah (2007), *Violence in the City of Women: Police and Batterers in Bahia, Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Izumino, Wânia Pasinato (2003), *Justiça para todos: os Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo.
- Jubb, Nadine; Izumino, Wânia Pasinato (2002), “Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper”. Texto não publicado.
- Lind, Amy (2005), *Gendered Paradoxes: Women’s Movements, State Restructuring, and Global Development in Ecuador*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Macaulay, Fiona (2006), “Difundiéndose hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados: políticas de género y oportunidades políticas en Brasil”, in Natalie Lebon e Elizabeth Maier (orgs.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI - UNIFEM: LASA, 331-345.
- Massuno, Elisabeth (2002), “Violência contra a mulher: delegacia de defesa da mulher, atribuições e problemas (1985-1998)”, in Marco Antonio Marques da Silva (org.), *Tratado temático de Processo Penal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 141-168.
- Melo, Mônica de (2000), *Juizado Especial Criminal e o acesso à justiça*. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.
- Molyneux, Maxine; Craske, Nikki (2002), “The Local, the Regional and the Global: Transforming the Politics of Rights”, in Nikki Craske e Maxine Molyneux (orgs.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 1-32.
- Muniz, Jacqueline (1996), “Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ”, in Luiz Eduardo Soares (org.), *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 125-163.
- Nelson, Sara (1996), “Constructing and Negotiating Gender in Women’s Police Stations in Brazil”, *Latin American Perspectives*, 23(1), 131-148.

- Oliveira, Marcella Beraldo de (2008), “Da delegacia de defesa da mulher ao Juizado Especial Criminal: significados da violência de gênero no fluxo processual”, in Guita Grin Debert, Maria Filomena Gregori e Marcella Beraldo de Oliveira (orgs.), *Gênero, família e gerações: Juizado Especial Criminal e Tribunal de Júri*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero, UNICAMP, 15-49.
- Pandjarian, Valéria (2006), “Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil”, in Carmen Simone G. Diniz, Lenira P. Da Silveira e Liz Andréa L. Mirian (orgs.), *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005): alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 78-139.
- Pimentel, Sílvia; Pierro, Maria Inês Valente (1993), “Proposta de lei contra a violência familiar”, *Estudos Feministas*, 1(1), 169-175.
- Santos, Maria Cecília Mac Dowell (1999), “Cidadania de gênero contraditória: queixas, crimes e direitos na Delegacia da Mulher em São Paulo”, in Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés (orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 315-352.
- Santos, Cecília MacDowell (2004), “En-gendering the Police: Women’s Police Stations and Feminism in São Paulo”, *Latin American Research Review*, 39(3), 29-55.
- Santos, Cecília MacDowell (2005), *Women’s Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Santos, Cecília MacDowell (2007), “Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights”, *Sur-International Journal on Human Rights*, 7, 29-59.
- Santos, Cecília MacDowell (2008), “Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil”, *Oficina do CES*, 301.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2007), *Enfrentamento à violência contra a mulher. Balanço das ações. 2006-2007*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República.
- Waylen, Georgina (1996), *Gender in Third World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.