

O PROCESSO DE CRIAÇÃO, APROVAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

*Myllena Calazans
Íáris Cortes*

1. ANTECEDENTES

O processo para a criação de uma lei especial de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil foi muito longo e antecipado de muitas manifestações e debates. Na década de setenta, quando grupos de mulheres foram às ruas com o slogan **quem ama não mata**, levantou-se de forma enérgica a bandeira contra a violência, sendo este tema incluído na pauta feminista como uma de suas principais reivindicações. Grupos foram formados, manifestações foram feitas e a luta para ver punidos os assassinos foram iniciadas. Um dos casos mais emblemáticos daquela época foi o de Doca Street, que assassinou sua companheira e no Tribunal de Júri alegou “legítima defesa da honra”, alegação até hoje usada por advogados que tentam livrar assassinos da punição (Brazão e Oliveira, 2010: 19).

Inicia-se, na década de oitenta, as primeiras ações governamentais no sentido de incluir em sua agenda a temática da violência contra as mulheres e, em 1985, é criada a primeira delegacia especializada de atendimento às mulheres, fruto da luta do movimento de mulheres.

Nos anos noventa, as feministas se mobilizavam de forma mais contundente. Organizaram seminários e reuniões em que a questão da violência era o foco principal. No Congresso Nacional existiam alguns projetos de Lei de iniciativa de parlamentares, de um modo geral voltados para aplicação de medidas punitivas e/ou ações pontuais. Nesse período, a representação feminina no Congresso era pequena e a ação ainda não parecia prioritária para o Executivo. Esses fatores foram determinantes para a permanência da lacuna legislativa.

Como se vê, não havia proteção específica para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na legislação brasileira e as conquistas legislativas da década de noventa e início dos anos 2000 eram tímidas e praticamente restritas à alteração da legislação penal. Dentre a legislação que garantia direitos ou eliminava discriminações tínhamos a Lei 7.209/1984 que alterou o artigo 61 do Código Penal, estabelecendo entre as circunstâncias que agravavam a pena ser ele praticado contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge. A Lei 8.930/1994

estabeleceu que o estupro e o atentado violento ao pudor eram crimes hediondos. Já a Lei 9.318/1996 agravou a pena quando o crime era praticado contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida. Em 1997 foi sancionada a Lei 9.520, revogando o artigo 35 do Código de Processo Penal que estabelecia que a mulher casada não podia exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele, podendo o juiz suprir o consentimento caso o marido se recusasse a fazê-lo. O assédio sexual, após intensas discussões e *advocacy* feminista, foi incluído no Código Penal pela Lei 10.224/2001.

Mesmo com estes avanços legislativos, as incorporações efetivadas não tinham força necessária para amenizar a vida de mulheres ameaçadas ou violadas. Era como se estes crimes, praticados no reduto do lar – sempre segredo de família –, fossem para ser guardados a quatro chaves, sem interferências do Estado ou da sociedade. Atos de violência eram muitas vezes encarados como naturais. A questão cultural ou mesmo a necessidade de ter um provedor para si e sua família também podem ser consideradas como uma das causas de a mulher permanecer na violência.

Este era o panorama do nosso arcabouço jurídico quando o PL 2372/2000, de autoria da Deputada Jandira Feghali, foi vetado pelo Sr. Presidente da República, pela Mensagem n. 546, de 28 de julho de 2002. O PL era também pontual, mas ampliaria o campo de defesa da mulher vítima de violência.

À época a Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), ONG feminista sediada no Rio de Janeiro, promovia um seminário onde participariam muitas outras organizações de mulheres. A maioria já sabia do veto presidencial e da necessidade urgente de tomarmos uma atitude drástica frente à violência contra a mulher, principalmente a violência doméstica e familiar. A Cepia gentilmente cedeu espaço para que o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) apresentasse o estudo *Situação Dos Projetos De Lei Sobre Violência Familiar, em Tramitação no Congresso Nacional, acompanhados pelo CFEMEA* (Cortês, 2002) para ser debatido com o grupo participante do evento. O trabalho era uma amostra do que estava em discussão no Congresso Nacional e poderia servir de ponto de partida para a elaboração de um anteprojeto de lei integral de combate à violência contra as mulheres que tanto sonhávamos.

A questão da violência doméstica contra as mulheres estava inserida em seis projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional. A maioria deles alterava artigos do Código Penal. O de número 3.901/00, de autoria da deputada Nair Xavier Lobo (PMDB/GO), havia sido transformado na Lei 10.455, em 13 de maio de 2002. Essa lei alterou procedimentos contidos na Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/1995), estabelecendo que, em caso de violência doméstica, o juiz poderia determinar como medida cautelar o afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.

A mesma deputada Nair Xavier Lobo apresentou mais dois projetos sobre o tema: o PL 5.172/2001, sobre os efeitos do abandono justificado do lar, e o PL 6.760/2002, alterando o art. 129 do Código Penal (que trata da Lesão Corporal).

Dois outros projetos foram apresentados pelo deputado Freire Júnior (PMDB/TO): o PL 905/1999 e o PL 1.439/1999 (este último anexado ao PL 905/1999). O que mais chamou atenção no PL 905/1999 foi a forma inusitada para forçar uma reconciliação em nome de uma paz familiar. O juiz ou conciliador deveria apresentar às partes “os benefícios da conduta familiar pacífica, os direitos e deveres de cada ente da família, firmando-se o pacto de cessação da violência, que será assinado pelas partes e homologado pelo juiz”. Além disso, a questão continuaria a ser tratada pela Lei 9.099/1995, como de menor potencial ofensivo e a ação poderia ser penal pública, dependendo de representação quando resultassem lesões corporais de natureza leve. Além do mais, permanecer sob a égide da Lei 9.099/1995, a violência doméstica continuaria menosprezada e tratada como uma simples “briguinha de casal, em que ninguém deveria pôr a colher”, e as penas continuariam a ser cestas básicas ou trabalho comunitário.

Por último, havia o Projeto de Lei 2.372/2000, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), que dispunha sobre o afastamento do agressor da habitação familiar, como uma medida cautelar. Seu descumprimento seria visto como crime de desobediência à ordem legal de funcionário público. A relatora deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) apresentou um substitutivo ampliando seu alcance para além do Código Penal, abrangendo os códigos de Processo Civil e Processo Penal. Este projeto aprovado no Congresso Nacional foi vetado totalmente pelo Presidente da República.

O afastamento cautelar do agressor do convívio familiar, constante do projeto vetado, era uma das reivindicações do movimento de mulheres, entretanto outras questões apontadas na justificativa do veto¹ não eram de todo a serem desprezadas.

Em resumo, os projetos em tramitação no Congresso estavam muito aquém das reivindicações feministas e, em sendo aprovados, iriam alterar pontualmente algumas leis já existentes, mas não iriam minorar o problema da violência doméstica contra as mulheres.

No Judiciário, os casos de violência doméstica eram encaminhados para os juizados especiais cíveis e criminais – JEC e JECRIM, instituídos pela Lei 9.099/1995, que tinham competência para julgar os crimes de “menor potencial ofensivo”, crimes com pena menor ou igual a 1 ano². A violência doméstica co-

1 O Veto ao PL foi apreciado e acatado pelo Congresso apenas em 2008.

2 A Lei 10.259/2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, estabeleceu em seu art. 2º que as infrações de menor potencial ofensivo são aquelas com pena máxima não superior a dois anos. Em 2006, a Lei 11.313 alterou o texto do artigo 61 da Lei 9.099 para incorporar a definição do art. 2º da Lei 10.259/2001, deixando, assim, de

metida na forma de crime de lesão corporal leve, cuja pena era de seis meses a um ano, passou a ser apreciada pelos JECRIMs como crimes de menor potencial ofensivo.

No balanço dos efeitos da aplicação da Lei 9.099/1995 sobre as mulheres, diversos grupos feministas e instituições que atuavam no atendimento a vítimas de violência doméstica constataram uma impunidade que favorecia os agressores. Cerca de 70% dos casos que chegavam aos juizados especiais tinham como autoras mulheres vítimas de violência doméstica. Além disso, 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida. Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, este era geralmente condenado a entregar uma cesta básica a alguma instituição filantrópica.

Os juizados especiais, no que pese sua grande contribuição para a agilização de processos criminais, incluíam no mesmo bojo rixas entre motoristas ou vizinhos, discussões sobre cercas ou animais e lesões corporais em mulheres por parte de companheiros ou maridos. Com exceção do homicídio, do abuso sexual e das lesões mais graves, todas as demais formas de violência contra a mulher, obrigatoriamente, eram julgadas nos juizados especiais, onde, devido a seu peculiar ritmo de julgamento, não utilizavam o contraditório, a conversa com a vítima e não ouviam suas necessidades imediatas ou não.

Era este o cenário quando nos reunimos³ naquela noite de julho de 2002, acolhidas pela Cepia, e tomamos a decisão de estudarmos uma estrutura para uma minuta de anteprojeto que abarcasse todas as nossas aspirações, contribuindo para erradicar de forma ampla a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Seria uma legislação de impacto que não se restringisse apenas à questão penal. Deveria também alcançar todos os órgãos governamentais responsáveis pela segurança, educação, saúde, entre outros. Era este o pensamento do movimento de mulheres e feministas, sempre que o assunto era violência contra as mulheres, principalmente a violência doméstica. Portanto, eram essas as diretrizes para uma proposta de lei nas discussões coletivas do movimento.

1.1. A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO

haver duas definições na legislação sobre as infrações de menor potencial ofensivo in verbis: “Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

3 Leila Linhares Barsted (Cepia), Carmen Hein de Campos (Themis), Sílvia Pimentel (Cladem), Iáris Ramalho Cortês (Cfemea), Beatriz Galli (Advocaci) e Elizabeth Garcez (Agende). Participaram, também, Rosana Alcântara, do Cedim, Rosane Reis Lavigne, defensora pública do Estado do Rio de Janeiro e Ela Wiecko de Castilho, sub-procuradora da República.

Frente ao desafio de ver uma lei integral de combate à violência, dentro do movimento de mulheres, seis organizações não governamentais feministas idealizaram um Consórcio de ONGs Feministas para Elaboração de Lei Integral de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres. O Consórcio foi formado pelas organizações CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação; CLADEM/BR – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, bem como por juristas e feministas especialistas no assunto. A coordenação do Consórcio ficou sob a responsabilidade do CFEMEA, por estar sediado em Brasília e ter expertise em *advocacy* no legislativo e executivo. Os trabalhos do Consórcio foram iniciados em julho de 2002 e se estenderam até o primeiro ano da promulgação da lei. Daí em diante, os grupos que participaram do Consórcio e os outros que se uniram para defender a aprovação do projeto de lei continuaram a realizar ações, de forma isolada ou em parceria, com outras ONGs ou instituições governamentais ou não.

Na primeira reunião de trabalho do Consórcio explicitamos o que queríamos e o que não queríamos, respondendo a perguntas, tais como: quais os efeitos da Lei 9.099/1995 sobre a violência cometida contra as mulheres no âmbito doméstico? Por que uma lei específica de violência doméstica? O que ela deve conter? Quais as implicações na ordem jurídica? O que não queremos que conste na lei? Que mulheres ela deve atingir? O que será destinado ao agressor?... No momento não tínhamos muito a ideia da repercussão que esta lei traria. Uma coisa estava clara para o grupo: a Lei 9.099/1995 deveria ficar fora da lei, pois, para nós, a violência doméstica não era e não poderia continuar a ser tratada como uma violência de “menor potencial ofensivo”. Esta lei até poderia ser usada como subsídio na sua parte referente à celeridade do procedimento.

No “toró de ideias” decidimos incluir definições claras e precisas sobre violência doméstica, e a prevenção deveria ser feita de forma ampla, abarcando as escolas, o trabalho, a sociedade. Assim, “nossa” lei romperia os padrões preestabelecidos das normas legais, alcançaria os poderes constituídos e todas as famílias brasileiras, independentemente de classe, formato, integrantes etc.

No entanto, exigiu-se que o estudo tivesse a participação do movimento de mulheres, do Poder Executivo, de parlamentares (onde a Bancada Feminina do Congresso Nacional deveria ter um papel relevante), de membros da magistratura, de operadores do direito e da sociedade em geral.

Decidiu-se que seria feito um levantamento das legislações de outros países, em especial os latino-americanos, para subsidiarem o nosso trabalho. Utilizaríamos também, as sugestões do Relatório sobre Violência Contra a Mulher, suas Causas e Conseqüências, elaborado pela Relatoria Especial Sra. Radhika

Coomaraswamy, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, e apresentado durante a 52ª Sessão, realizada em 1995. Traríamos ainda como componentes essenciais para nosso trabalho, como a Convenção de Belém do Pará⁴, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção da Mulher)⁵, a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, 1995) e vários outros instrumentos de Direitos Humanos, patrocinados pela Organização das Nações Unidas.

Também seria considerado o trabalho realizado pela Organização Pan-americana de Saúde em agosto de 2003, no qual foram apresentados os componentes fundamentais para leis e políticas sobre violência de gênero, em particular sobre a violência doméstica/intrafamiliar.

No final de 2003 o resultado do trabalho do Consórcio foi apresentado em um seminário realizado na Câmara dos Deputados, à Bancada Feminina do Congresso Nacional, onde foi debatido com as deputadas e a ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM.

Resumidamente o estudo do Consórcio continha as seguintes propostas:

- a. conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral;
- b. criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher;
- c. medidas de proteção e prevenção às vítimas;
- d. medidas cautelares referentes aos agressores;
- e. criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
- f. assistência jurídica gratuita para a mulheres;
- g. criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
- h. não aplicação da Lei 9.099/1995 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres.

Inicialmente, cogitou-se na possibilidade de o anteprojeto ser apresentado pelas próprias ONGs, na Comissão de Legislação Participativa, porém a alternativa não era de todo viável, uma vez que o projeto propunha regras gerais e mudança na estrutura com criação de despesas, cuja competência é privativa do Executivo. Assim, durante o debate chegou-se ao consenso de que a

4 A Organização das Nações Unidas (ONU), durante a 52ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, realizada em 1995, recebeu o “Relatório sobre Violência Contra a Mulher, suas Causas e Conseqüências”, elaborado pela Relatoria Especial Sra. Radhika Coomaraswamy, que além de mostrar a situação de vários países, sugeria a estrutura de legislação-modelo, onde explicitava a urgência de os Estados adotarem definições mais amplas dos atos de violência doméstica e de criação de uma legislação abrangente que contivesse medidas criminais e civis.

5 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, assinada pela República Federativa do Brasil, em Nova York, no dia 31 de março de 1981, com reservas e promulgada pelo Decreto Nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.

apresentação do projeto de Lei deveria ser feita pelo Poder Executivo. A Ministra da SPM mostrou-se receptiva e, de pronto, acolheu a proposta, prontificando-se a dar andamento ao projeto no menor espaço de tempo possível. Assim o fez, em pouco tempo, realmente, formou-se um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar uma proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher⁶, utilizando como documento-base o estudo do Consórcio, considerado por muitos como uma legislação inovadora para o direito brasileiro.

1.2 O GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL – GTI

O Decreto 5.030/2004, que instituiu o GTI para “elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher”, iniciou seus trabalhos já em abril daquele ano.

A participação da sociedade civil, diga-se, especialmente de ONGs de mulheres e feministas, foi bastante intensa, tanto nas reuniões quanto nas discussões, sempre defendendo os pontos básicos do projeto que não poderiam ser retirados. Em reuniões do Consórcio e especialistas, foram elencados os itens considerados pelo movimento quase como “cláusulas pétreas” como, por exemplo, a proibição de utilização da Lei 9.099/1995, que considerava a violência contra a mulher uma violência de menor potencial ofensivo. Outra razão para que a Lei 9.099/1995 fosse rejeitada era o fato de que a pena, na prática, para os crimes de menor potencial ofensivo concretizava-se no pagamento em cestas básicas.

Inicialmente, o GTI teve o prazo de sessenta dias para concluir os trabalhos, prorrogado por mais trinta dias⁷. Foram convidados para participar de reuniões ou convocados para ouvir alguns grupos, como a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, representações de mulheres indígenas e negras, representantes da Magistratura, da Segurança Pública, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Outra presença marcante foi a de um grupo de juízes integrantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE). As proposições dos juízes muitas vezes se contrapunham aos argumentos das feministas e isso fez com que a SPM promovesse um workshop com o grupo e operadores do direito intitulado “Encontro de Perspectivas”.

6 Decreto Nº 5.030, de 31 de março de 2004, o GTI foi composto por representante dos órgãos: a) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, que o coordenará; b) Casa Civil da Presidência da República; c) Advocacia-Geral da União; d) Ministério da Saúde; e) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; f) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e Ministério da Justiça, podendo ser convidadas para participar de suas reuniões e discussões representantes das Comissões do Ano da Mulher da Câmara e do Senado e de organizações da sociedade civil.

7 Decreto nº 5.167, de 03/08/04.

Primeiramente, criou-se uma certa “euforia”, pois a presença dos juízes dos JECRIM’s convocados pelo FONAJE tinha muito para acrescentar aos debates e dava a esperança de que o movimento de mulheres havia encontrado interlocutores no Poder Judiciário. Com o desenvolvimento dos trabalhos, ficou clara a posição de que a violência contra as mulheres continuasse sob a égide da Lei 9.099/1995 e o apoio de integrantes da SPM e componentes do GTI àquela proposição. A euforia inicial das feministas foi-se dissipando na medida em que o resultado apontava para aquela opção. Ao que tudo indica, eles não conseguiram entender o ‘espírito’ da filosofia elegida pelo Consórcio e parceiras na empreitada, que era a de incluir a violência doméstica como uma questão de violação dos direitos humanos das mulheres e, portanto, de total desvinculação dos crimes enquadrados como de menor potencial ofensivo.

No início de novembro de 2004, a SPM encaminhou a versão final do projeto ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e ao Consórcio de ONGs. Uma proposta que se descaracterizava da do Consórcio, ao incluir em seu texto a competência da Lei 9099/1995 no julgamento dos crimes de violência doméstica contra a mulher. Por outro lado, as discussões travadas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher para afastar a Lei 9.099/1995 do projeto não foram exitosas. A SPM acatou as ponderações do FONAJE e, diante de sua maior força política, transferiu para o Legislativo qualquer negociação sobre este ponto polêmico do anteprojeto, mesmo diante das posições contrárias, manifestadas em pareceres, do Consórcio de ONGs, da Articulação de Mulheres Brasileiras e da sub-procuradora da República Dr.^a Ela Wiecko.

Diante disso, o Consórcio solicitou um prazo maior para discutir o anteprojeto com o movimento social, mas também não logrou êxito. A ideia era a inclusão da votação do projeto de Lei na pauta do Dia Internacional de Combate à Violência Contra as Mulheres. No dia 25 de novembro de 2004, o projeto de Lei, por iniciativa do Executivo, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado da Mensagem presidencial n. 782, de 3 de dezembro de 2004. O projeto, apesar de ter incorporado muitas propostas do Consórcio, manteve a competência da Lei 9.099/1995 nos casos de violência doméstica contra a mulher.

1.3 O PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO

Inicialmente, a Ementa do Projeto 4559/2002 estava assim redigida: “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

O Projeto de Lei do Executivo continha quarenta e seis artigos distribuídos em cinco títulos. O primeiro, com quatro artigos, referia-se às “Disposições Preliminares” e explicava os fundamentos legais e a quem se destinava. Apontava o papel da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público frente à violência doméstica e familiar contra as mulheres e finalizava afirmando que, na

sua interpretação, seriam considerados os fins sociais a que ela se destinava e a condição peculiar da mulher em situação de violência.

O Título segundo, com dois capítulos e três artigos, definia e mapeava o âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher, configurando todos os seus tipos. Já o Título terceiro contava com três capítulos e cinco artigos. Sua finalidade era tratar da assistência: medidas integradas de prevenção, assistência social e o atendimento pela autoridade policial à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

O Título quarto possuía vinte e quatro artigos distribuídos em oito capítulos. Estabelecia os procedimentos gerais, a equipe de atendimento multidisciplinar, a atuação do Ministério Público, a assistência jurídica, as medidas cautelares em relação ao acusado e de proteção à mulher em situação de violência, finalizando com o procedimento nos juizados especiais criminais.

As Disposições Finais encontravam-se no Título quinto, que continha dez artigos e estabelecia a competência para criação das Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, seu âmbito de atuação, além de outras medidas, como a criação de centros de reabilitação para os acusados e de atendimento à mulher em situação de violência. Dispunha ainda que a defesa dos interesses e direitos previstos na Lei poderia ser exercida, concorrentemente, pela ofendida, pelo Ministério Público ou por associação de defesa da mulher. As bases de dados dos órgãos oficiais desenvolveriam estatísticas e cadastro referentes à violência doméstica e familiar contra a mulher. Seriam estabelecidas dotações orçamentárias específicas para desenvolver ações previstas na Lei e, por fim, alterava o art. 313 do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Como se vê, de um modo geral o Projeto do Executivo havia incorporado grande parte da proposta do Consórcio, principalmente no que se referia aos princípios, conceitos e proteção à mulher vítima de violência, como prevista na Convenção de Belém do Pará. Inobstante, manteve o julgamento dos casos na égide da Lei 9.099/1995, destruindo assim toda a esperança do movimento de mulheres em ver considerada como crime de violação dos direitos humanos das mulheres.

Outro ponto questionado pelo movimento de mulheres dizia respeito à criação das Varas Especiais de Violência Doméstica (Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher), pois ao invés da criação de um Juízo Único (cível e criminal) para julgamento dos casos relacionados à violência doméstica e familiar, mantinha o julgamento no Juizado Especial Criminal.

2. A TRAMITAÇÃO DO PL 4559/2004 NO CONGRESSO NACIONAL

A Mensagem presidencial n. 782, de 24 de novembro de 2004, contendo o projeto de Lei para enfrentamento da violência doméstica e familiar

contra as mulheres, foi apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 3 de dezembro de 2004, recebendo o número 4559/2004.

Teve apoio integral da Bancada Feminina e de alguns parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado. As relatorias foram indicadas em consonância com a articulação do movimento de mulheres, a SPM e a Bancada Feminina e foi consenso que as relatorias fossem deputadas envolvidas com a questão.

A) O PL 4559/2004 NA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A proposta foi inicialmente encaminhada à CSSF, onde, no dia 15 de fevereiro de 2005, foi designada como relatora a deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ).

Foram pensados ao PL 4559/2004 os projetos de lei 4958/2005 e 5335/2005, ambos de autoria do Deputado Carlos Nader (PL/RJ).

No dia 14 de março, logo após a designação da relatora, o Consórcio organizou um debate, em conjunto com a Articulação de Mulheres Brasileiras, Articulação de Entidades de Mulheres Negras e outras instituições feministas, e convidou a relatora, deputada Jandira Feghali. Neste encontro foram expostas a proposta original do Consórcio, as alterações que sofreu e as constantes do PL 4959/2004, originário do Poder Executivo. A deputada se comprometeu a, na medida do possível, realizar negociações junto ao Legislativo e à SPM, de forma a contemplar as propostas do Consórcio.

Na mesma reunião foi debatida a estratégia que o movimento de mulheres e o Consórcio desenvolveriam para apoiar o trabalho da relatoria. Levantaram-se várias sugestões e foi elaborado um calendário de atividades. A expectativa era de que a aprovação do projeto, já emendado, ocorresse no dia 25 de novembro – Dia Internacional de Combate à Violência Contra as Mulheres.

Dentre as estratégias elaboradas, destacam-se as seguintes:

a) constituição de um grupo de apoio para subsidiar os trabalhos da deputada relatora;

b) realização de audiências públicas regionais em cidades a serem indicadas pelo movimento de mulheres, constando com a presença e depoimentos de mulheres vítimas de violências;

c) realização de audiências públicas na Comissão de Seguridade, com a participação de mulheres que compareceram nas audiências regionais;

d) buscar recursos para realizar um seminário sobre 10 anos da Convenção de Belém do Pará versus 10 anos da Lei 9.099/1995, reunindo feministas e juristas;

e) incluir no calendário de atividades das organizações e redes debates sobre o projeto.

No decorrer do andamento do Projeto na CSSF, as ações agendadas foram sendo realizadas, além de outras de iniciativa de grupos de mulheres ou de organizações da sociedade civil.

Uma das primeiras ações da deputada Jandira, relatora do Projeto na CSSF, foi constituir um grupo de apoio e assessoria. Além do Consórcio e feministas engajadas na proposta, participaram do grupo dois processualistas, Alexandre Freitas Câmara⁸ e Daniel Sarmiento⁹, e foram ouvidas opiniões de outros especialistas. O trabalho do grupo constituiu-se, essencialmente, em fazer uma revisão do projeto originado do Executivo. A deputada Jandira optou por não colocar em votação o Projeto preferindo que fosse, primeiro, debatido com a sociedade. Daí sua permanência nessa Comissão, desde o final de novembro de 2004 até agosto de 2005.

A requerimento da relatora e no intuito de maior debate e participação da sociedade, foi realizada uma Audiência Pública na CSSF, no dia 26 de abril de 2005, com o título: “Debater o PL 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”. Posteriormente, no dia 16 de agosto foi realizado um Seminário promovido pelas comissões de Seguridade Social e Família, Constituição, Justiça e Cidadania, Direitos Humanos e Minorias, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Legislação Participativa e Finanças e Tributação¹⁰.

As audiências públicas nos estados foram um sucesso. O Consórcio se envolveu diretamente e as discussões se ampliaram com a participação do movimento de mulheres e outras organizações. Definiu-se que as audiências públicas fossem realizadas em todas as regiões brasileiras, e no período entre maio e agosto, o movimento de mulheres e o Consórcio se articularam com a Bancada Feminina Federal e com os legislativos e executivos locais para realização das audiências. As audiências foram realizadas em mais de dez estados: Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro; Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Norte, Paraíba; Ceará; São Paulo e Espírito Santo.. No Ceará, a audiência teve a participação da senhora Maria da Penha Maia Fernandes.

8 Alexandre Freitas Câmara, jurista, professor de Direito Processual Civil da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, nomeado Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 2008.

9 Daniel Sarmiento, especialista em Direito Constitucional e Direitos Humanos é Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Procurador Regional da República e doutrinador.

10 O seminário contou com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Embaixada da Espanha no Brasil, CFEMEA, AGENDE e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).

Esta ação foi considerada necessária para que a lei obtivesse uma maior amplitude e participação, não só do movimento de mulheres e feministas, mas também dos demais segmentos interessados na eliminação da violência contra as mulheres. Entre esses movimentos, o de direitos humanos, o sindicalismo, os núcleos de mulheres nas universidades, a Ordem dos Advogados do Brasil, que promoveu debates em várias seccionais e outras redes, segmentos e associações.

As sugestões, que continham as especificidades regionais e locais referentes à violência doméstica, foram fundamentais para enriquecer o projeto. Elas eram discutidas pelo grupo de apoio que estudava a possibilidade de inclusão no texto revisado. Assim, foram surgindo várias visões sobre as violências. Em muitos estados, por exemplo, a discussão sobre as medidas em relação ao agressor foi polêmica. Para algumas feministas e organizações não era cabível a previsão de centros de reeducação para os agressores, penas alternativas ou justiça terapêutica, pois essas ações iriam dividir recursos que deveriam ser destinados para as políticas para as mulheres em situação de violência. Outros grupos já pensavam exatamente o oposto e defendiam a ideia de que essa questão (tratamento/reflexão para agressores) deveria fazer parte da política de enfrentamento à violência como forma de propiciar um espaço para os homens refletirem sobre sua conduta, discutirem os papéis atribuídos aos homens e mulheres, evitando a reincidência.

Um ponto importante, unânime, consensual e presente em todos os estados foi a necessidade da exclusão da Lei 9.099/1995 da “nossa” lei. Toda a sociedade brasileira conhecia o resultado da aplicação dessa lei frente à violência contra a mulher, inclusive tema de novela: a constatação de que ela era a base da impunidade que favorecia agressores de mulheres, dentro da própria família. Além deste ponto, a questão da “desistência” ou “retirada da queixa” também foi um aspecto muito debatido. Além disso, foram discutidos o alcance da lei em segmentos das mulheres lésbicas, das empregadas domésticas, portadoras de deficiências, idosas etc.

No final de junho de 2005, a versão preliminar do substitutivo foi concluída e divulgada para o movimento debater nas audiências públicas que aconteciam nos estados.

Precisamente no dia 23 de agosto de 2005 a relatora deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) apresentou seu parecer, pela aprovação do PL 4559/2004, com substitutivo e pela rejeição dos PLs 4958/2005 e 5335/2005. No dia seguinte apresentou à Comissão uma Complementação de Voto ao parecer formulado no dia anterior.

Neste mesmo dia foi aprovado por unanimidade o Parecer com Complementação de Voto da Relatora, com as proposições PL 4958/2005, e PL

5335/2005, apensadas. As principais inovações apresentadas no Substitutivo foram:

- retirada dos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher da abrangência da Lei 9.099/95;
- criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com novo procedimento (com competência para os processos civis e criminais);
- renúncia à representação somente em audiência, perante o juiz, que poderá rejeitá-la;
- vedação da aplicação de penas de prestação pecuniária e de cesta básica;
- interrupção do prazo prescricional em caso do não cumprimento da pena restritiva de direitos;
- inclusão de dano moral e patrimonial, que passa a integrar o conceito do crime de violência doméstica e familiar contra a mulher;
- inclusão da expressão “com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia”, no diagnóstico, registro de dados, capacitação dos diversos segmentos profissionais e programas educacionais;
- assistência especial para crianças e adolescentes que convivam com tal violência;
- reforço para as Delegacias de Atendimento à Mulher;
- capacitação, também, para a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Guarda Municipal;
- inclusão das diretrizes e princípios estabelecidos pelo Sistema Único de Segurança Pública na assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar;
- possibilidade da inclusão da vítima em programas assistenciais do governo, programas de proteção à vítima e à testemunha, acesso à transferência de local de trabalho (quando servidora pública), estabilidade de 6 meses por motivo de afastamento do emprego e acesso a benefícios do desenvolvimento científico e tecnológico;
- substituição do termo “medidas cautelares” por “medidas protetivas de urgência” em todo o projeto. Caberá ao juiz: decidir sobre as medidas protetivas, em 48 horas, e oficiar ao Ministério Público. As medidas poderão ser concedidas de imediato, manterão sua eficácia até decisão sobre a matéria em processo civil, e haverá a possibilidade de conceder novas ou rever as já concedidas;
- regras sobre prisão preventiva, bem como sobre a notificação à ofendida dos atos processuais;
- supressão de qualquer menção à Lei 9.099/1995, com a criação de novo procedimento e acumulação de competência cível, a ser adotado pelas

- Varas Criminais, até a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;
- alteração do Código Penal, com agravamento da pena no art. 129 (lesão corporal), acrescida, ainda, de 1/3 nos casos de mulher portadora de deficiência, e com a inclusão de nova agravante genérica no art. 61;
 - fixação de limite mínimo de distância entre a vítima, seus familiares e as testemunhas, e o acusado;
 - realinhamento da proteção à imagem da mulher nos meios de comunicação, de acordo com os mandamentos constitucionais;
 - inclusão da possibilidade de o juiz determinar a separação de corpos;
 - determinação para que o Ministério Público cadastre os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;
 - obrigatoriedade da criação de centros de atendimento psicossocial e jurídico, casas abrigo, delegacias especializadas, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde, centros especializados de perícias médico-legais, centros de educação e de reabilitação para os agressores;
 - inclusão de parágrafo único ao art. 152 da Lei de Execução Penal, pelo qual, nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar ao acusado a obrigatoriedade de comparecimento a programas de recuperação e reeducação;
 - prazo para criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – 18 meses.

B) O PL 4559/2004 NA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT) recebeu o Projeto de Lei 4559/2004 em 30 de agosto de 2005 e designou como relatora a deputada Yeda Crusius (PSDB-RS).

No dia 10 de novembro do mesmo ano a relatora apresentou seu parecer, pela adequação financeira e orçamentária do projeto, dos PLs 4.958/05 e 5.335/05, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, com a Emenda de Adequação de n. 1¹¹ e a de n. 2¹². Seu parecer foi aprovado por unanimidade no dia 23 de novembro de 2005.

11 EMENDA DE ADEQUAÇÃO nº 1 – Dê-se a seguinte redação ao art. 17 do PL 4.559, de 2004, e seu correspondente art. 38 do substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família: Art. 17. O Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, deverá prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias. Sala da Comissão, em de 2005. Deputada YEDA CRUSIUS Relatora.

12 EMENDA DE ADEQUAÇÃO nº 2 – Dê-se a seguinte redação ao art. 44 do Projeto de Lei 4.559, de 2004, e seu correspondente art. 46, de seu substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família: Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas

Em seu pronunciamento, a relatora Yeda Crusius (PSDB-RS) elogiou a relatoria feita pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), a mobilização dos movimentos feminista e de mulheres e a iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A deputada afirmou ainda que nessa discussão desaparece a questão “governo e oposição” para que todos os parlamentares se unam com finalidade da aprovação desse projeto.

Ressalte-se que durante as reuniões na Comissão, o movimento de mulheres fez-se presente, demonstrando o interesse na aprovação do projeto.

c) O PL 4559/2004 NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJC) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Da CFT o projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em 24 de novembro de 2005, juntamente com as proposições PL-4958/2005 PL-5335/2005, apensadas. Ali, foi designada relatora a deputada Iriny Lopes (PT-ES).

No Plenário foi apreciado, votado e aprovado o requerimento dos Líderes para que o PL 4559/2004 tramitasse em regime de urgência, demonstrando desta maneira, o interesse dos parlamentares em tornar efetiva, no menor tempo possível, a legislação de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres brasileiras.

No dia 1º de dezembro de 2005, a relatora do PL na CCJC, deputada Iriny Lopes (PT-ES), apresenta seu parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL 4559/2004, do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, das Emendas da Comissão de Finanças e Tributação, do PL 4958/2005 e do PL 5335/2005, apensados, com substitutivo. O deputado Antonio Carlos Biscaia apresenta um voto em separado¹³.

A deputada relatora na CCJC, acatando as sugestões escritas do deputado Antonio Carlos Biscaia e outras que surgiram durante a discussão do PL, apresentou seu parecer, com Complementação de Voto, no dia 13 de dezembro de 2005, pela aprovação do PL 4559/2004, do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família e das Emendas da Comissão de Finanças e Tributação. A CCJC aprovou seu parecer por unanimidade.

competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, deverão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas nesta Lei. Sala da Comissão, em de 2005. Deputada YEDA CRUSIUS Relatora.

13 O voto em separado trata, principalmente, da questão da competência e autonomia das instituições, para criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, organização judiciária e para preservar a possibilidade recursal contra a sentença de pronúncia.

O projeto foi para o Plenário em 7 de março de 2006, onde recebeu três emendas, uma delas retirada pela autora, deputada Laura Carneiro (PFL/RJ). Depois de várias sessões em pauta, sem ter sido votado, face de apreciações de Medidas Provisórias (MPV) ou por acordo dos Líderes, em 22 de março de 2006 foram apresentados na CCJC o Parecer da relatora Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e as emendas apresentadas em Plenário, com voto pela aprovação.

Nesse mesmo dia, o Plenário designou relatora a deputada Luiza Erundina (PSB-SP), integrante da CFT, para emitir parecer às Emendas de Plenário de nºs 2 e 3, tendo a relatora concluído pela adequação financeira e orçamentária.

Na CSSF a relatora deputada Iriny Lopes (PT-ES) também apresentou parecer favorável às Emendas de Plenário e também concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e no mérito, pela aprovação.

Ainda neste dia foi encerrada a discussão no Plenário, votado em turno único, e aprovada a Redação Final do PL 4559/2004, seguindo para o Senado Federal no dia 30 de março de 2006.

D) O PROJETO DE LEI NO SENADO FEDERAL (PL 4559/2004, PLC 37/2006)

Em 31 de março de 2006, o PL 4559/2006 da Câmara dos Deputados chegou à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal (SS-CLSF), recebendo o número PLC 37/2006.

No dia 3 de abril de 2006 foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e no dia 10 do mesmo mês, distribuído à senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) para emitir relatório.

No Senado Federal, o Consórcio, o movimento de mulheres e outras organizações da sociedade civil permaneceram em alerta. Em todas as reuniões, faziam-se presentes.

Tanto na Câmara quanto no Senado, a mobilização da sociedade foi muito grande. As duas casas receberam diversas correspondências cobrando dos parlamentares a aprovação desta lei, demonstrando, dessa forma, o quanto a sociedade precisava e almejava uma legislação que finhasse a barbárie vivenciada por muitas brasileiras.

Seguindo a dinâmica de discussão da Câmara, a senadora Lúcia Vânia também formou um grupo de apoio para discutir o PLC e fazer as alterações necessárias, do qual participaram as organizações do Consórcio, SPM, gabinete da deputada Jandira Feghali, Consultoria Legislativa do Senado e assessoria da senadora Lúcia Vânia e a senadora Serys Slhessarenko(PT/MT).

A senadora Lúcia Vânia entregou seu relatório à CCJ no dia 22 de maio, com voto pela aprovação do projeto com as alterações redacionais devidas, nos termos do texto consolidado que apresentou.

Em seu pronunciamento, a senadora Lúcia Vânia explicou que o PLC 37/2006 torna mais rígidas as punições para os agressores, criando uma vara judiciária especial para tratar desse tipo de crime. Assinalou também que o projeto apresenta algumas inovações que poderão contribuir para a redução dos casos de violência doméstica, como a proibição da aplicação de penas restritivas de direito, de prestação pecuniária, cestas básicas e multas.

No dia 24 de maio, em Reunião Ordinária, é aprovado o Relatório da senadora Lúcia Vânia, que passa a constituir Parecer da CCJ, favorável ao projeto com as alterações redacionais apresentadas, nos termos do texto consolidado. A Comissão também aprova o Requerimento de urgência para a matéria, por iniciativa da senadora Serys Slhessarenko. O projeto foi encaminhado ao Plenário, para leitura de parecer. No Plenário do Senado, o projeto ficou perante a Mesa durante cinco dias úteis, a fim de receber emendas.

Em 13 de junho, a Presidência comunica ao Plenário o encerramento do prazo no dia anterior, sem apresentação de emendas à matéria. É incluído na Ordem do Dia, em 4 de julho, extrapauta, em regime de urgência, nos termos do Requerimento da senadora Serys Slhessarenko.

O Projeto de Lei da Câmara, PLC 37/2006, é aprovado no Senado e enviado pelo Ofício SF nº 1351 de 18/07/06 à ministra de Estado Chefe da Casa Civil encaminhando a Mensagem SF nº 185/06, ao Presidente da República para a sanção presidencial.

3. REPERCUSSÕES E SANÇÃO DA LEI

Sem sombras de dúvidas, o processo para aprovação de uma lei que combatesse a violência doméstica e familiar contra a mulher, obteve repercussão maior do que a esperada.

Muitas foram as manifestações e mobilizações. Não apenas das ONGs que inicialmente integraram o Consórcio, mas de todo o movimento de mulheres brasileiras que apoiou o projeto. Várias campanhas se desencadearam por todo o Brasil. O CFEMEA, em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) lançou a campanha de rádio “As Vitoriosas”, com o objetivo de sensibilizar a sociedade e ampliar o debate sobre o PL 4559/2004. Os spots (peças publicitárias para rádio) apresentavam depoimentos de mulheres que vivenciaram situações de violência e conseguiram superá-las. Publicou-se um pôster explicativo abordando as mudanças que os movimentos de mulheres pretendiam efetuar no Projeto de Lei 4559/2004.

Recife foi palco da primeira “Vigília feminista pelo fim da violência contra as mulheres”, do século XXI. Inspirada nessa ação, a Articulação de Mulheres Brasileiras multiplicou-a em vários estados brasileiros. Diversas manifestações foram articuladas e previamente programadas para acontecerem simultaneamente, em diversos locais, no dia 7 de março de 2006. Esta ação tanto serviu para colocar novamente na pauta da mídia brasileira esse problema social e quanto para pressionar o Legislativo, o Judiciário e o Executivo pela aprovação da lei de combate à violência doméstica.

Os movimentos de mulheres e feministas, desde o início do ano de 2006, envidaram esforços para que o projeto de Lei fosse votado, aprovado e sancionado antes do dia 8 de março, Dia Internacional da Mulher. Entretanto, somente no dia 7 de agosto daquele ano, o Presidente sancionou a lei, em meio a um cenário favorável, pois o Estado brasileiro havia ratificado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre Mulher e Desenvolvimento (1995), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos.

Mencione-se ainda, as recomendações da CIDH ao caso *Maria da Penha Maia Fernandes*, por não cumprimento do previsto no artigo 7.º da Convenção de Belém do Pará e nos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, e ainda, o dever do Estado brasileiro de indenizar a vítima, monetária e simbolicamente. Ademais, a Comissão recomendou que o Brasil adotasse várias medidas de combate à violência contra a mulher, entre elas, a elaboração de uma lei específica para este fim.

Desse modo, a Presidência da República, com assessoria da SPM, decidiu, ao sancionar a Lei aprovada no Congresso Nacional, cumprir a recomendação da OEA, nominando a nova lei de *Lei Maria da Penha*, como uma forma simbólica de cumprir as recomendações da Comissão. A sanção foi um grande evento no Palácio do Planalto, com a presença de várias autoridades, representantes do movimento de mulheres, e da Senhora Maria da Penha Fernandes, escolhida como um símbolo da luta contra violações dos direitos humanos das mulheres.

4. O ORÇAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

A ação no Legislativo para aprovação de leis que reconhecessem a questão da violência contra as mulheres como problema a ser enfrentado pelo Estado, reforçou e impulsionou a ação dos movimentos feministas e

de mulheres perante os Poderes Executivo e Judiciário para elaboração de políticas públicas com serviços específicos. No novo milênio, a pauta logrou êxito e foi concretizada na ideia de rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência e na construção da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, acompanhada do pleito de inclusão no planejamento governamental e no ciclo orçamentário, com *status* de prioridade.

Influenciadas pela Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (Beijing, 1995) que instou os estados membros a se comprometerem com a implementação e a destinação de recursos orçamentários para as políticas públicas promovedoras da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres, e das primeiras experiências de orçamento sensível a gênero. O CFEMEA¹⁴, em articulação com o movimento de mulheres e o CNDM, apresentou emendas ao Orçamento Federal para criação e manutenção das casas abrigo e para a promoção da saúde das mulheres, já a partir de 1996.

Da existência de apenas uma ação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 para o enfrentamento à violência contra as mulheres, chega-se ao PPA de 2000-2003 com um programa de combate à violência contra as mulheres – o Programa 0156 (Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do PPA), – que foi reforçado no PPA 2004-2007 e enfatizou as ações de prevenção e criação dos centros de referência. Trata-se de um resultado evidente da criação da SPM e das ações de incidência política realizada pelo movimento de mulheres e pelo CFEMEA durante a elaboração do PPA e da atuação da Bancada Feminina. Com a edição da Lei Maria da Penha o programa foi ampliado e constituiu-se, hoje, em um dos principais programas orçamentários para a implementação da lei¹⁵.

Os avanços até então alcançados para incluir as políticas para as mulheres como parte do orçamento público e inclusão da Lei Maria da Penha nas peças

14 A primeira iniciativa de transformar o Orçamento em instrumento da igualdade entre homens e mulheres foi na Austrália, em 1984, e depois na África do Sul, em 1997. No Brasil o Orçamento Mulher é uma experiência em nível nacional, do Orçamento Público com perspectiva de gênero. Trata-se de uma metodologia, criada pelo Cfemea, com diversas organizações, e consiste na seleção de programas e ações do Orçamento que atendem direta ou indiretamente as necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça.

15 O PPA de 2000 a 2003, atendendo reivindicação das mulheres e do CNDM, criou o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres. Em 2003, além de o Programa ter novas ações, o enfrentamento da violência contra as mulheres também passou a fazer parte do Plano Nacional de Segurança Pública, sob a gestão da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), ao prever o “Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero”; de ações do Ministério da Justiça para o combate ao tráfico de seres humanos, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Ministério da Saúde. Em 2004, o enfrentamento desse tipo de violência foi eleito uma das prioridades da I CNPM e incluído como um dos capítulos do I PNPM.

orçamentárias do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual (PPA, LDO e LOA, respectivamente), pode-se dizer que são resultados da ação articulada do movimento de mulheres, da SPM e da Bancada Feminina do Congresso.

Com a metodologia do Orçamento Mulher, desenvolvida pelo CFEMEA, tem sido possível incidir tanto na elaboração como também no acompanhamento da execução das peças orçamentárias para que incluam programas e ações voltadas para a promoção dos direitos das mulheres, para que estejam protegidas da política de contingenciamento e para que os serviços sejam realmente criados e funcionem adequadamente.

A Lei Maria da Penha reafirmou os serviços existentes e previu a criação de novos, perfazendo o total de onze serviços: i) casas abrigo; ii) delegacias especializadas; iii) núcleos de defensoria pública especializados; iv) serviços de saúde especializados; v) centros especializados de perícias médico-legais; vi) centros de referência para atendimento psicossocial e jurídico; vii) Juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres; viii) equipe de atendimento multidisciplinar para auxiliar o trabalho dos Juizados; ix) núcleos especializados de promotoria; x) sistema nacional de coletas de dados sobre violência doméstica; e xi) centros de educação e de reabilitação para os agressores. Todos esses serviços conformam a rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência e são de competência dos Poderes Públicos¹⁶. No entanto, para que tais serviços sejam criados é preciso que os mesmos façam parte do planejamento governamental. Neste sentido, a Lei previu explicitamente que *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei* (art. 36); e que *a União, os Estados, o Distrito Fe-*

16 A Lei 11.340/2006 também previu que o Poder Público deve organizar-se para a instalação e funcionamento adequado dos serviços. Por isso já estabeleceu no Art. 3, § 1 que:

O poder público desenvolverá políticas que visem a 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.

O artigo 8º por sua vez determina que a política pública que visa a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais (...).

Articulados com o § 1º, do art. 3º, e o artigo 8º, a Lei Maria da Penha listou, a título exemplificativo, no artigo 35, os serviços que podem ser criados para prevenir e assistir as mulheres em situação de violência. 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.

deral 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 nesta Lei (art. 39).

Além disso, a Lei 11.340 trouxe a mesma previsão para que a criação dos serviços de justiça fossem incluídos na proposta orçamentária do poder Judiciário, ao prever no artigo 32 que o *Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, poderá prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

A previsão legislativa reforçou os programas e ações orçamentárias já presentes no planejamento do governo federal, como também em alguns estados e municípios. Mas ainda não eram suficientes e requeriam (e ainda requerem) mais recursos; status de prioridade no planejamento; não contingenciamento e execução total dos recursos dos programas e ações existentes, além de um trabalho articulado entre os diversos ministérios e pastas do governo, tendo em vista a complexidade do problema.¹⁷

Emblemática foi a ação do movimento de mulheres durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – CNPM – que denunciou a falta de recursos e a baixa execução dos poucos recursos alocados, além de requerer prioridade para a efetiva implementação da Lei Maria da Penha.

No intuito de atender tais reivindicações, consolidar a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e de priorizar a efetivação da Lei Maria da Penha, o Governo Federal criou pacto, planos e programas. Em 2007, foi elaborado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres¹⁸, com recursos no valor de R\$ 1 bilhão. A execução das ações do Pacto envolve dez ministérios, sob coordenação da SPM, em parceria com o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, Ministério Público, Poder Judiciário, governos estaduais e municipais, bem como com as organizações e redes do movimento de mulheres.

Um dos eixos prioritários do Pacto é a Implementação da Lei Maria da Penha (Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha). O PPA 2008-2011 estabeleceu como meta a criação, reforma e instalação de 764 serviços da rede de assistência às mulheres em situação de violência.

17 Fontes: Série Histórica do CFEMEA e SIGA Brasil (www.senado.gov.br/siga, Orçamentos Temáticos, Orçamento Mulher). Elaboração: CFEMEA

18 O Pacto é parte da Agenda Social, prioriza a população mais vulnerável, entre ela as mulheres. Tem como objetivos reduzir os índices de violência contra as mulheres; promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos; e garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, com atenção especial às mulheres negras indígenas, do campo e das florestas. Está estruturado em quatro áreas: i) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha; ii) Promoção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento à Feminização da Aids e outras DSTs; iii) Combate à Exploração Sexual e Tráfico de Mulheres; e iv) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres.

Outro importante programa governamental que prevê ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres e para a implementação da Lei Maria da Penha é o PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania), coordenado pelo Ministério da Justiça. Instituído em 2007, com recursos na ordem de mais de R\$ 6 bilhões para serem gastos até o fim de 2012, o PRONASCI destina-se a prevenção, controle e repressão da criminalidade, articula ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios.

O II PNPM, com vigência para o período 2008-2011, seguindo as deliberações da II CNPM, reafirma o enfrentamento da violência como prioridade; reconhece a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica, que expressa a opressão das mulheres e precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública; e articula as ações integrantes do Pacto e do PRONASCI. O capítulo 4 do Plano trata do enfrentamento da violência contra as mulheres, sendo uma de suas prioridades a *Garantia da implementação da Lei Maria da Penha e outras normas nacionais e internacionais*¹⁹.

Em que pese as iniciativas para implementação da Lei Maria da Penha, esta, desde a sua promulgação, enfrenta resistências, desafios e opositores em vários âmbitos institucionais²⁰. A lei, mesmo prevista em pactos, programas e planos ainda não alçou o status de política prioritária no planejamento governamental, especialmente do Distrito Federal e da maioria dos estados e municípios.

Até novembro de 2010, o Pacto havia sido assinado por 23 estados, restando os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal. As 27 unidades da Federação fizeram os projetos integrais básicos (PIB), que são compostos por diagnóstico da situação da violência contra as mulheres no âmbito do estado, a definição dos municípios-polo e o planejamento estadual de ações.

De acordo com a SPM²¹, isso possibilitou a realização das metas previstas no Pacto. Até novembro de 2010, este era o cenário:

19 As outras prioridades do capítulo 4 do PNPM são: i) Ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência; ii) Promoção de ações de prevenção; iii) Promoção da atenção à saúde das mulheres vítimas de violência; iv) Garantia do enfrentamento da violência contra as mulheres em seus diferentes contextos e especificidades; e v) Promoção dos direitos humanos das mulheres encarceradas. Foram definidas 73 atividades para as seis prioridades, nas áreas de saúde, justiça e segurança pública, educação, trabalho e assistência social.

20 O relatório do OBSERVE – Observatório de Monitoramento da Implementação da Lei Maria da Penha aponta alguns problemas e dificuldades na implantação dos mecanismos e instrumentos previstos na lei. Ver os relatórios do OBSERVE de 2009 e 2010.

21 Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2010.

SERVIÇOS ESPECIALIZADOS	QUANTIDADE
Delegacias e Núcleos ou Postos Especializados de Atendimento à Mulher	464
Centros Especializados de Atendimento à Mulher	165
Casas abrigo	72
Defensorias Especializadas	58
Promotorias Especializadas	21
Serviços de responsabilização e educação do agressor	12
Juizados especializados/varas adaptadas de violência doméstica e familiar	89

Os avanços convivem, no entanto, com velhos e novos desafios. Os serviços ainda não são realidade em todo o país, concentram-se nos grandes centros e nas regiões Sul e Sudeste e não são considerados prioridades para o planejamento governamental da maioria dos estados e municípios. Há defasagem no número de funcionários, falta capacitação da equipe e qualidade no atendimento, o que dificulta ainda mais a árdua tarefa de implementar a rede integral de atendimento e a política nacional no cotidiano da vida de cada mulher brasileira, bem como exige dos movimentos de mulheres e feministas o exercício do controle social frente às ações do poder público.

Destaca-se a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça que, pela Recomendação N^o 9, de 8 de março de 2007²², instou os tribunais de Justiça estaduais a criarem os Juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres e equipes de atendimento multidisciplinares.

Por outro lado, o movimento de mulheres e feministas tem efetivado ações no sentido de acompanhamento da atuação governamental, entre elas citamos a iniciativa da Articulação de Mulheres Brasileiras, que tem promovido desde 2006 videoconferências para discutir a lei e apresentar balanço de sua implementação. Em 2009 e 2010, a AMB realizou duas edições da *Comitiva em defesa da Lei Maria da Penha* para incidir politicamente perante os poderes públicos e chamar atenção da sociedade em geral. Como produto da Comitiva, deflagrou a campanha “Mexeu com a Lei Maria da Penha, mexeu com todas as mulheres: a Lei precisa de recursos e não de mudanças”.

22 Recomendação n^o 9 – Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.

Em 2007 foi criado o Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha – O Observe (formado por um consórcio que congrega 12 organizações) –, que vem desenvolvendo um conjunto de ações que visam a acompanhar a implementação e aplicação da Lei Maria da Penha e identificar avanços e dificuldades para a sua efetiva e plena aplicabilidade, produzindo e divulgando informações que subsidiem políticas públicas e ações políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

CONCLUSÃO

As dificuldades para que a lei seja devidamente cumprida não se restringem aos recursos insuficientes que lhe são destinados. Por parte do Poder Judiciário também surgem ameaças. Desde sua discussão, ainda na Secretaria de Políticas para as Mulheres, vimos um segmento da sociedade jurídica contrária à exclusão da Lei dos Juizados Especiais para crimes cometidos contra a mulher no âmbito doméstico e familiar e estas posições se desdobraram quando o PL 4559/2004 tramitava no Congresso Nacional e antes da sanção presidencial.

Essas mesmas ameaças, ou resistências, têm-se multiplicado depois da sanção da lei, que tem sido alvo de vários ataques, desde a recusa em aplicá-la até impetração de ações contra ela, no Supremo Tribunal Federal (STF)²³ e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

No Congresso Nacional tramitam mais de vinte proposições legislativas que propõem modificações ao texto original ou impactam diretamente a lei. Para o movimento feminista, a lei só precisaria ser alterada após os cinco primeiros anos de vigência. As modificações deveriam basear-se em observações empíricas e seriam elaboradas por uma Comissão composta por parlamentares, juristas, Poder Executivo e representante do movimento feminista e de mulheres.

23 No STF tramita a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC-19 de 2007). A ADC foi proposta pelo Presidente da República, em dezembro de 2007, tendo em vista a controvérsia judicial sobre a aplicação da lei diante de decisões que afirmam tanto a inconstitucionalidade quanto a sua constitucionalidade. A finalidade da ADC-19 é obter dos 11 ministros do Supremo a declaração de constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da lei, por entender que a Lei 11.340/2006 não viola o princípio da igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, CF); a competência atribuída aos Estados para fixar a organização judiciária local (art. 125 § 1º c/c art. 96, d, CF) e a competência dos juizados especiais (art. 98, I, CF). As organizações feministas CLADEM, THEMIS e Antígona solicitaram ao STF para atuarem como *Amici Curiae* (“Amigas da Corte”), a fim de defenderem a constitucionalidade da lei. Em junho de 2010, o Procurador-Geral da República impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424/2010) no sentido de o STF declarar que a Lei 9.099/95 não se aplica, em nenhuma hipótese, aos crimes cometidos no âmbito da Lei Maria da Penha e que o inquérito e o processo criminal prosseguirão independentemente da vontade da vítima, nos crimes de lesão corporal leve e culposa cometidos com violência doméstica e familiar. Uma iniciativa para também rever a decisão proferida pelo STJ.

Dessa forma, o movimento de mulheres, as feministas e a sociedade civil organizada, que lutaram para a aprovação e sanção da lei, permanecem alertas para garantir a sua efetividade.

Entendemos, outrossim, que esta lei veio para ficar e mudar a vida de muitas mulheres. A reação contrária e a tentativa de destruí-la fundam-se, basicamente, em um grande preconceito e discriminação ainda existentes contra as mulheres, traduzidos em teses sutis e diplomáticas.

É necessário reconhecer que o processo de elaboração, tramitação e aprovação desta lei teve um caráter bastante democrático e participativo. Para algumas participantes, o processo lembrou a mobilização do movimento de mulheres quando da elaboração da Constituição de 1988.

*“A lei não pode forçar os homens a serem bons;
mas pode impedi-los de serem maus.”
(Autor desconhecido)*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAZÃO, Analba; OLIVEIRA, Guacira César (orgs.) *Violência contra as mulheres: uma história contada em décadas de luta*. Brasília: CFEMEA, 2010.
- CORTÊS, Iáris Ramalho. *Situação dos Projetos de Lei sobre Violência Familiar, em Tramitação no Congresso Nacional, acompanhados pelo CFEMEA*. Brasília, 2002. Disponível em <http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/PLViolenciaFamiliar.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.
- Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília : Presidência das República, 2010.