

O tratamento legal à violência contra as mulheres em perspectiva comparada: análise das Exposições de Motivos das legislações brasileira e espanhola

El trato legal a la violencia contra las mujeres en perspectiva comparada: Exposiciones de Motivos de las leyes brasileña y española

Ana Paula Antunes Martins¹

Resumo

Nas últimas décadas, a violência contra as mulheres tem sido objeto de legislações específicas. Atualmente, mais de dois terços dos países possuem leis contra a violência doméstica para assegurar que o Estado proteja as mulheres no âmbito privado. Portanto, a crescente inserção da violência contra as mulheres no campo legislativo vem requerendo definições conceituais sobre a violência, o que desencadeia diferentes tipos de previsão legal e de políticas públicas. As legislações de Brasil e Espanha, promulgadas no mesmo contexto histórico, têm sido referenciadas como dois dos melhores instrumentos do mundo no enfrentamento à violência. No entanto, seus objetivos são relativamente distintos, o que desencadeia diferentes práticas e ações. O presente artigo analisa as Exposições de Motivos destas legislações a fim de identificar de que modo os países conceituam a violência contra a mulher e justificam seu escopo legal.

Palavras-chave: violência contra as mulheres; Lei Maria da Penha; Ley Integral 1/2004; direito comparado.

Resumen

En las últimas décadas, la violencia contra las mujeres ha sido objeto de legislaciones específicas. En la actualidad, más de dos tercios de los países tienen leyes contra la violencia doméstica para asegurar que el Estado proteja a las mujeres. Por tanto, la creciente inclusión del tema de la violencia contra las mujeres en el campo legislativo requiere definiciones conceptuales de lo que sea violencia, lo que desencadena distintos tipos de previsión legal y de políticas públicas. Las leyes de Brasil y España, promulgadas en el mismo contexto histórico, se han referido como dos de los mejores instrumentos del mundo en la lucha contra la violencia. Sin embargo, sus metas son algo diferentes, lo que desencadena diversas prácticas y acciones. Este artículo analiza el recinto ferial de estas leyes con el propósito de identificar cómo los países conceptualizar la violencia contra las mujeres y justificar su alcance jurídico.

Palabras clave: violencia contra las mujeres; Lei Maria da Penha; Ley Integral 1/2004; derecho comparado.

¹ Doutoranda em Sociologia (UnB), mestre em Sociologia (UFRGS), graduada em Direito (FURG). Pesquisadora, atualmente atua como consultora da ONU Mulheres.

1. Introdução

O artigo propõe-se a analisar o problema da violência doméstica e familiar contra a mulher do ponto de vista da sua produção legal. Busca-se compreender de que forma dois dos países que criaram legislações consideradas exemplares – Brasil e Espanha - desenvolveram o conceito de violência e o inseriram no ordenamento jurídico. Este trabalho destina-se, deste modo, a investigar de que modo a questão da violência intrafamiliar torna-se um problema global, sujeito a inúmeras discussões nos fóruns internacionais de direitos humanos, tendo sido finalmente inserido nos ordenamentos jurídicos nacionais de Brasil e Espanha. Para compreender esse processo, o presente artigo analisa os argumentos utilizados para justificar a promulgação de legislações específicas sobre violência contra a mulher em ambos países. Para tanto, analisa-se as Exposições de Motivos da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e da Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 01/2004), consideradas referências mundiais no enfrentamento à violência contra a mulher.

2. A inserção da violência contra a mulher no campo legislativo

No decorrer do século XX, reformas legais progressivas alteraram as relações sociais, sobretudo no que diz respeito aos direitos civis e políticos. A vedação às práticas discriminatórias vem garantindo a inserção maciça das mulheres nas mais diversas categorias profissionais, bem como os direitos relacionados com a maternidade e a proteção contra o assédio sexual. As mulheres representam, atualmente, cerca de 40% da força de trabalho mundial (OIT, 2006), ainda que persistam relevantes desigualdades nesse âmbito (ONU, 2013). O empoderamento econômico das mulheres se evidencia em países com as mais diferentes culturas, produzindo avanços significativos na garantia e na efetivação dos direitos civis, sociais e políticos.

A despeito disso, a violência contra as mulheres tem se caracterizado como uma constante nas relações interpessoais dos mais diversos países, faixas etárias, escolaridades e classes sociais. Tal fenômeno, historicamente indeterminado, não se restringe a certos modos de produção social ou arranjos culturais. Como “categoria polissêmica e multicausal”,

a violência contra a mulher constitui-se em um fenômeno social persistente, multiforme e articulado por facetas psicológica, moral e física. Suas manifestações são maneiras de estabelecer uma relação de submissão ou de poder, implicando sempre em medo, isolamento, dependência e intimidação para a mulher. É considerada como uma ação que envolve o uso da força real ou simbólica, por parte de alguém, com a finalidade de submeter o corpo e a mente à vontade e liberdade de outrem”. (BANDEIRA; ALMEIDA, PRELOa)

A elaboração conceitual do fenômeno da violência contra as mulheres começou a ocorrer tardiamente, ganhando importância apenas na segunda metade do século XX. As primeiras publicações que versam sobre o tema, datadas dos anos 60, tratavam da “violência intrafamiliar” e não individualizavam a mulher no cenário da violência, ou seja, as peculiaridades de gênero não eram consideradas no contexto dos conflitos interpessoais. Nos anos 1970, o movimento feminista internacional passa a denominar o fenômeno de “violência contra a mulher”, que especifica a mulher na relação violenta e não restringe as situações ao âmbito familiar e doméstico, permitindo que o problema seja compreendido em dimensão mais ampla, que engloba assédios sexuais, tráfico de mulheres, estupro por desconhecidos, prostituição forçada, etc. “A partir desse momento, os estudos buscam apontar para a violência como um problema dos direitos da pessoa, fazendo que ganhe visibilidade e seja estudada no campo do direito”. (SCHRAIBER et. al., 2005, p. 30)

Tendo em vista a necessidade de se ampliar o respaldo legal para as ações destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, nas últimas décadas, têm emergido, em diversos países por todo o mundo, instrumentos legais específicos. Nos anos recentes, a maior parte dos estados nacionais tem avançado no sentido de aprovar leis com o objetivo de reduzir as ocorrências de violência contra as mulheres. Atualmente, 125 países possuem legislações destinadas a essa finalidade, o que representa mais de 2/3 dos 186 países signatários da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (ONU MUJERES, 2013).

A participação das mulheres na política explica, em parte, a emergência de legislações especiais que visem à garantia dos direitos das mulheres. Há um século, apenas em dois países as mulheres tinham direito ao voto. Nos dias atuais, praticamente todos os estados nacionais asseguram a participação política às mulheres e sua inserção

nos parlamentos e nas chefias de Estado, embora não igualitária em relação aos homens, é significativa².

Além disso, outras razões podem ser aventadas para explicar o processo de especialização legal dos crimes cometidos contra as mulheres, dentre os quais o aumento da visibilidade dos movimentos sociais e de sua capacidade de pressão estatal, assim como transformações nas pautas feministas. Entre 1970 e 1980 as feministas da França “evoluíram da crítica do direito à reivindicação de leis” (ALEMANY, 2009, p. 272).

As feministas realizaram ao mesmo tempo estudos sobre a vida doméstica e no trabalho, a prostituição, o estupro, organizaram manifestações, iniciaram ações de apoio a mulheres estupradas e levaram o debate para o campo jurídico (...): tudo isso permitiu revelar publicamente a relevância do problema (ALEMANY, 2009, p. 272).

O problema de que trata a autora consiste justamente no aumento das notificações de homicídios e agressões praticados contra mulheres nas últimas décadas, que ocorre a despeito dos avanços legais nas esferas cível, política e social. “A pesar del enorme progreso alcanzado en los marcos legales nacionales, regionales e internacionales, millones de mujeres del mundo afirman haber sufrido algún tipo de violencia en sus vidas” (ONU MUJERES, 2013, p. 8). A Organização das Nações Unidas estima que cerca de 70% das mulheres sofram algum tipo de violência ao longo de suas vidas.

Por este motivo, este fenômeno vem ensejando definições precisas a fim de que se desenvolvam políticas legislativas e governamentais específicas destinadas ao seu enfrentamento no âmbito nacional. Trata-se de uma realidade que reclama a atenção por parte dos sistemas legais e judiciais.

A denominação “violência contra as mulheres” atribuída a um conjunto de atos de agressão física e moral que se dá no espaço doméstico e no âmbito das relações afetivas pode ser creditada, como já mencionado, às movimentações feministas dos anos 1960 e 1970 (MACHADO, 2009). Algumas décadas depois, o enfrentamento a esses atos passou a receber resposta legal com o advento de uma série de leis – especialmente

² Em 2011, 28 países haviam alcançado ou superado o índice de 30% de representação parlamentar feminina e 19 mulheres figuravam como chefes de Estado ou de Governo (ONU Mujeres, 2013).

na América Latina e no Caribe. A definição conceitual constitui-se como pré-requisito necessário para a caracterização de determinadas práticas como crime.

Tais tipificações legais são o resultado das negociações e correlação de forças entre as propostas das movimentações feministas, sua repercussão nas sensibilidades das organizações internacionais no combate a este tipo de violência e nas sensibilidades nacionais: não só dos Poderes Legislativo e Jurídico, como dos Poderes Executivos em assinarem e ratificarem os Tratados e Convenções Internacionais referentes à eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e ao enfrentamento à violência contra as mulheres (MACHADO, 2009, p. 159).

Os anos 70 foram marcantes para o movimento feminista internacional. O fortalecimento das lutas das mulheres permitiu que 1975 fosse declarado o Ano Internacional das Mulheres, quando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas organizou a Primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México. Tal foi o impacto desse encontro que os anos de 1976 a 1985 compreenderam um período denominado “a década da mulher”. Nesse momento, estabeleceram-se os alicerces de uma teoria feminista, destinada a compreender as origens e as causas das desigualdades entre os sexos. Atribuiu-se uma dimensão política ao problema da opressão feminina, da forma como propunham as feministas dos anos 60: “o pessoal é político” (LIPOVETSKY, 1997). Este foi um dos slogans mais importantes do feminismo na segunda metade do século XX, segundo o qual a sexualidade perde seu domínio eminentemente privado e passa a ser compreendida como uma relação de poder entre os sexos. A sexualidade teria, a partir de então, essência política, sendo constitutiva da ordem patriarcal.

(...) as feministas há muito tempo reconheceram como imperativo o trabalho de procurar, definir e criticar a complexa realidade que dirige nosso modo de pensar, os valores que defendemos e as relações que compartilhamos, especialmente no que se refere ao gênero. Se o contexto é o que conta, o feminismo, em suas diversas formas, está obrigado a descobrir o que nos rodeia e a nos revelar as relações de poder que constituem as criaturas que vamos ser. ‘O pessoal é político’ é o credo desta prática com sentido crítico” (DIETZ, 1999, p. 3).

No campo jurídico-normativo, já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos havia assinalado a igualdade de direitos entre homens e mulheres. No entanto, avaliações posteriores identificaram lacunas na previsão e no cumprimento dos direitos humanos das mulheres. Por isso, na década de 60, um conjunto de Convenções

Internacionais³, no âmbito da Organização das Nações Unidas, passa a utilizar as categorias “homens” e “mulheres” para marcar a necessidade de se buscar efetividade nos direitos (BARSTED, 2001). Esses instrumentos legais, apesar de reconhecerem a titularidade das mulheres quanto aos direitos garantidos, não especificavam suas singularidades. No caso do Brasil, não houve impacto até os anos 1990, em virtude da ditadura militar que se instalara durante duas décadas.

Por esse motivo, em 1979, a forte pressão dos movimentos feministas de diversos países, articulados internacionalmente, resultou na Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, concretizando os compromissos assumidos na Conferência realizada no México, em 1975. O Brasil tornou-se signatário dessa Convenção em 1981, embora com reservas no âmbito dos direitos civis. Em 1980, realizou-se a Conferência Mundial sobre a Mulher, em Nairobi, que traçou metas e ações concretas para superar as desigualdades de gênero e proporcionar o desenvolvimento das mulheres. Em 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena pela ONU, reconheceu que a promoção e a proteção dos direitos humanos das mulheres devem ser prioritárias para a comunidade internacional, buscando garantir maior consistência e validade para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos deu força de lei à Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, emitida em 1993. Assim surgiu a Convenção de Belém do Pará, que elabora, finalmente, um conceito de violência contra a mulher, definida como: “...qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. (BARSTED, 2001)

O percurso descrito acima marca os caminhos percorridos pelo movimento feminista a partir dos anos 1960 que caracterizam a introdução da perspectiva de gênero na legislação internacional. Além disso, essa narrativa explicita a adoção de uma estratégia dos movimentos feministas que direciona parte significativa de seus esforços e de suas lutas para a arena jurídica e internacional.

³ Dentre essas Convenções estão o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), ratificado pelo Brasil em 1992; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil em 1992; e o Pacto de São José da Costa Rica (1969), ratificado pelo Brasil em 1992 (BARSTED, 2001).

3. As potencialidades do método comparativo para o estudo das leis sobre violência contra as mulheres

A redução das barreiras comunicacionais permite a compreensão de determinados fenômenos como globais, de modo que haja maior alteridade e ampliação do interesse pelo modo como diferentes sociedades organizam seus assuntos sociais e políticos e, no caso em estudo, os conflitos interpessoais. Questiona-se o que é compartilhado universalmente e o que é peculiar a cada uma das sociedades, partindo-se do pressuposto de que existem diferenças e diversidades não apenas dentro dos estados nacionais, mas entre as nações. Desse modo, busca-se compreender as peculiaridades das experiências locais e as formas e consequências dos processos gerais (HARDING apud MAY, 2004).

A análise da violência contra as mulheres na perspectiva internacional permite problematizar o lugar dos estados nacionais na elaboração de políticas públicas de combate à violência, ampliando a sensibilidade às diferenças e semelhanças em termos de interação entre o global e o local.

Considerando o papel dos organismos internacionais na definição e enfrentamento do problema, vale destacar a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, quando o movimento de mulheres conquistou o reconhecimento do caráter universal e sistemático da violência como uma violação fundamental dos direitos humanos das mulheres. A conexão entre a violência contra a mulher e a discriminação por motivos de gênero resulta essencial para incorporar a perspectiva de gênero nas políticas institucionais nos estados nacionais. Nesse sentido, vale problematizar, de modo comparativo, em que medida os direitos humanos reduzem ou ampliam a capacidade dos estados nacionais para o enfrentamento à violência, na medida em que o problema se transnacionaliza⁴.

⁴ No caso brasileiro, a Lei Maria da Penha surgiu, dentre outros fatores, como resposta à recomendação da Organização dos Estados Americanos (OEA) que puniu o Estado brasileiro em virtude das omissões praticadas no caso de Maria da Penha. A institucionalização da violência contra a mulher, no Brasil, está imbricada com o panorama internacional, na medida em que a emergência da legislação resultou da internacionalização de um conflito interpessoal ocorrido dentro dos limites da soberania do Estado brasileiro cujos instrumentos institucionais disponíveis naquele momento não foram capazes de resolver adequadamente o conflito em questão.

Logo, uma meta da pesquisa comparativa é entender e explicar como as sociedades e culturas diferentes vivenciam e atuam sobre as mudanças sociais, econômicas e políticas, além de como essas visões relacionam-se com as mudanças mais gerais e portanto as experiências e ações compartilhadas diante de preocupações e pressões semelhantes. O resultado dessa pesquisa permite-nos formatar e agir sobre o futuro através de um conhecimento comparativo maior das nossas práticas presentes e das suas consequências potenciais. (MAY, 2004, p.234)

Ademais, o método comparativo pode contribuir para avaliar os resultados da implementação de determinadas políticas, uma vez que, tomando como parâmetro uma experiência diversa sobre o mesmo fenômeno, é possível refletir se os resultados poderiam ter sido diferentes caso outras ações tivessem sido desenvolvidas.

As comparações intersociais permitem trazer elementos complementares às comparações intrassociais. Se as comparações dentro da mesma sociedade são úteis para compreender, por exemplo, os impactos de uma lei nos diferentes estados brasileiros ou as ações governamentais de gênero desenvolvidas por diferentes governos nacionais ao longo de uma década, as comparações intersociais podem ter significativa importância para entender como diferentes países respondem a um mesmo ou semelhante problema social.

4. Histórico do tratamento legal à violência contra as mulheres no Brasil e na Espanha

No caso brasileiro, a emergência de uma lei específica para tratar da violência contra a mulher se deu em 2006. Até então, os crimes eram processados pelos Juizados Especiais Criminais, nas situações que envolviam delitos considerados de menor potencial ofensivo, como lesão corporal leve e ameaça, e pelas Varas Criminais Comuns, nos demais crimes. No entanto, constataram-se problemas no tratamento conferido pelo Poder Judiciário às questões de violência conjugal contra as mulheres, pois os Juizados Especiais Criminais mostraram-se incapazes de atuar de modo eficaz, por não estarem preparados para a complexidade que este tipo de violência envolve. Este motivo fortaleceu a surgimento da proposição legislativa que culminou na aprovação da Lei Maria da Penha. (ROMEIRO, 2009)

Além disso, o contexto anterior à Lei é marcado pela reverberação do discurso feminista e pela legitimidade governamental na representação de demandas por ampliação de direitos. Os movimentos sociais, reunidos no Consórcio Feminista, em associação ao Poder Executivo, especialmente à Secretaria de Políticas para as Mulheres foram capazes de sintetizar e apresentar uma proposta concreta.

Outro fato fundamental para a promulgação da Lei foi a história pessoal de Maria da Penha Fernandes. Em 1983, seu marido à época atirou contra ela enquanto dormia, o que resultou na sua paraplegia. Duas semanas depois de voltar do hospital, o mesmo homem tentou eletrocutá-la. A condenação ocorreu apenas em 2002, da qual decorreram dois anos de prisão. Ao recorrer à Organização dos Estados Americanos (OEA) - tendo em vista a impunidade e a morosidade da resposta judicial às tentativas de homicídio que sofreu, Maria da Penha obteve a condenação do Estado brasileiro por omissão e negligência no enfrentamento à violência conjugal.

Na oportunidade da condenação, a OEA recomendou que medidas de enfrentamento à violência fossem tomadas pelo Estado brasileiro para inibir as agressões domésticas contra as mulheres, orientando o País a implantar as seguintes medidas: a) capacitação e sensibilização de policiais e servidores da Justiça; b) simplificação dos procedimentos judiciais penais para promover celeridade; c) estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares; d) multiplicação de delegacias de mulheres; e e) inclusão da temática nos planos pedagógicos.

Esta decisão reflete uma tendência de consenso internacional segundo o qual os Estados têm o dever de tomar medidas diligentes para defender os direitos humanos das mulheres.

No caso da Espanha, três fatores foram fundamentais para a iniciativa de aprovar a Ley Integral: o trabalho dos grupos feministas; a atenção dos meios de comunicação aos casos de violência contra as mulheres e a atuação das instituições públicas, mais sensíveis ao tema, porém incapazes de enfrentar o problema sem a existência de uma lei específica.

Naquele país, foi em 1989 que o problema da violência contra a mulher, denominado nos textos espanhóis sobre o assunto como “violencia en la pareja”, adquiriu uma dimensão pública. Um relatório da Comissão de Direitos Humanos do Senado impulsionou o tratamento adequado a um problema até então considerado íntimo, o que o tornava oculto nas estatísticas oficiais e irrelevante para as políticas públicas. A atuação das feministas foi, à época, imprescindível para o reconhecimento da violência contra as mulheres como um fenômeno estrutural, produto de razões históricas e culturais, como a dependência econômica, a divisão sexual do trabalho e dos papéis dentro da família e a permanência dos estereótipos de gênero. Houve, portanto, alterações no Código Penal espanhol nos anos de 1989 e 1995.

No entanto, as normas espanholas editadas nos anos 1980 e 1990 foram consideradas fracassadas para enfrentar a violência contra as mulheres, pois o objeto da tutela estatal manteve-se na família e dedicava-se a reprimir casos de violência física. Constatou-se a omissão estatal perante a violência psíquica e também em relação aos casais não conviventes, como os divorciados e aqueles com relação afetiva, embora não casados. Essa legislação causou vazio institucional e a impunidade de agressores, pois havia inúmeras dificuldades interpretativas (ABREU, 2010). Em 1997, um assassinato ocorrido em Granada foi altamente noticiado e revelou publicamente a inadequação da resposta legal oferecida pelo sistema de justiça penal naquele momento. A vítima chamava-se Ana Orantes e foi queimada viva por seu ex-marido depois de ter contado sua história de maus tratos em um programa televisivo. Por ordem judicial, Ana Orantes, apesar de divorciada, compartilhava sua moradia com o autor dos reiterados atos de violência.

A partir de então, o tema da violência doméstica recebeu mais atenção e ganhou contornos políticos. O tema se converteu, seguramente, em uma questão política, aumentando a legitimidade dos governos no campo feminista. Em 2003, se amplia a definição de violência, tornando-a compreensiva de agressões leves e ocasionais e aumentando a pena de todos os delitos. A ideia era incluir a violência doméstica na violência de gênero, conforme uma tendência geral do feminismo de estender a proteção legal a qualquer tipo de agressão contra a mulher. O elemento central utilizado nesse contexto para identificar a violência era a vulnerabilidade da mulher nas relações, vitimizand-a (ABREU, 2010). Ademais, a imputação de penas severas a atos leves de

maus-tratos, gerou o desincentivo à investigação e ao processamento de delitos mais graves perpetrados contra a mesma mulher, ocasionando situações de risco às mulheres. Portanto, em 2004, surge a Ley Integral, com a proposta de abordar o problema do ponto de vista da “violencia en la pareja”.

5. As exposições de motivos das leis brasileira e espanhola

As exposições de motivos acompanham os projetos de lei e têm o objetivo de informar ao Presidente e ao Vice-Presidente da República sobre determinado assunto, assim como propor medidas e submeter a sua consideração projeto de ato normativo. Em regra, a exposição de motivos é dirigida ao Presidente da República por um Ministro de Estado. Nos casos em que o assunto tratado envolve mais de um Ministério, a exposição de motivos costuma ser assinada por todos os Ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de interministerial.

Muito embora as exposições de motivo não possuam força normativa, sua escolha como objeto desta investigação justifica-se, metodologicamente, por conter elementos que permitem a análise da forma como o Poder Executivo absorve as demandas sociais e as representa por meio da submissão de projetos ao Poder Legislativo. Desta forma, as exposições de motivos permitem captar os objetivos de uma nova lei antes da definição de seu *corpus*. O exame destes textos permite compreender a conjuntura do momento da promulgação da lei, retratando discursivamente, a situação política e social que ensejava a edição de uma nova norma que disciplinasse determinado fato ou comportamento. Logo, o questionamento “como nasce uma lei?” requer a inspeção de uma série de documentos e discursos que reflitam as disputas e anseios do contexto social e normativo imediatamente anterior a sua emergência.

A pesquisa comparativa entre os instrumentos legais sobre violência contra a mulher do Brasil e da Espanha foi realizada com base nos textos que justificam sua criação, intitulados, respectivamente, “Exposición de Motivos (EM n. 016 – SPM/PR)”, datada de 16 de novembro de 2004 e “Exposición de Motivos”, de 29 de dezembro de 2004 (referente à Lei Orgânica 1/2004, das Medidas de Protección Integral contra la violencia de género). No aspecto operacional, os textos foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 2011), a partir da qual se identificaram nos elementos textuais a

ocorrência de palavras e expressões referentes às categorias analíticas constantes na primeira coluna do quadro abaixo.

		Brasil	Espanha
1	Título da Lei	Lei Maria da Penha	Ley Orgánica 1/2004 Medidas de Protección Integral contra la violencia de género
2	Data de promulgação	07 de agosto de 2006	28 de dezembro de 2004
3	Autoria da Exposição de Motivos	Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto 5.030/2004), composto por: Secretaria de Políticas para as Mulheres (Presidência da República); Casa Civil da Presidência da República; Advocacia-Geral da União Ministério da Saúde; Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Presidência da República); Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Presidência da República); Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça)	Chefia de Estado
4	Antecedentes da Lei	O Consórcio de Organizações Não-Governamentais Feministas elaborou o anteprojeto de Lei que subsidiou as discussões do Grupo de Trabalho Interministerial, instituído para elaborar a proposta de medida legislativa.	A dimensão das agressões sofridas por mulheres, a necessidade de resposta estatal ao fenômeno, os avanços do direito espanhol no tema e as recomendações internacionais são apresentados como os fatos anteriores que dão ensejo à proposta de uma nova lei.
5	Contexto Legal anterior ao advento da lei específica	* Os direitos humanos das mulheres se impõem contra as relações desiguais, ensejando uma lei específica que dê proteção e dignidade às mulheres vítimas de violência doméstica. Menção ao princípio da igualdade. * Afirma a incapacidade da Lei 9.099/95 e dos Juizados Especiais Criminais em dar respostas efetivas à violência doméstica. No caso da Justiça Comum, que processa ações penais nas Varas Criminais, há menção a uma pesquisa que contabilizava, à época, apenas 6% de condenação nos casos de lesão corporal grave. * O texto afirma que “o atual procedimento inverte o ônus da prova, não escuta as vítimas, recria estereótipos, não previne novas violências e não contribui para as transformações hierárquicas de gênero”. “A política	Há menção aos instrumentos legais anteriores, mas não se justifica porque era necessária a criação de uma nova lei. A lei pretende dar respostas firmes e contundentes por meio de tipos penais específicos. Não havia, antes da lei, uma resposta global e multidisciplinar.

		<p>criminal produz uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores”.</p> <p>* O texto apresenta, ainda, críticas à condução das audiências de conciliação ocorridas nos Juizados Especiais Criminais, presididas por pessoas julgadas inexperientes e incapazes, pretensamente, de identificar situações de violência sistemática. Critica, também, a ocorrência de conciliação com renúncia de direito.</p>	
6	Contexto Social	Os índices de violência nas relações sustenta a opção pela delimitação à violência doméstica e familiar.	As agressões contra as mulheres têm especial incidência naquele momento na Espanha, existindo atualmente maior consciência sobre o tema do que em épocas anteriores, graças ao esforço das organizações de mulheres.
7	Marco legal mencionado	<p>* Constituição Federal, art. 226, § 8º: “(...) impõe ao Estado assegurar a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”.</p> <p>* Convenção de Belém do Pará, que define claramente as formas de violência contra a mulher: física, sexual, psicológica, moral e patrimonial (art. 7º).</p>	<p>* A Constituição Espanhola prevê o direito à vida e à integridade física e moral (art. 15). Os poderes públicos têm a obrigação de adotar medidas de ação coletiva positiva para efetivar os direitos fundamentais (art. 9).</p> <p>* Lei Orgânica 11/2003 (Medidas concretas em matéria de seguridade cidadã, violência doméstica e integração social dos estrangeiros</p> <p>* Lei Orgânica 15/2003, que modificou o Código Penal</p> <p>* Lei 27/2003, reguladora da Ordem de Proteção das Vítimas de Violência Doméstica</p> <p>* A ONU, na IV Conferência Mundial, em 1995, reconheceu que a violência contra as mulheres representa um obstáculo para os objetivos de desigualdade, desenvolvimento e paz e viola os direitos humanos e as liberdades fundamentais.</p>
8	Conceito de violência	Considera, nesta lei, apenas a violência ocorrida no âmbito privado, de forma a conferir maior especificidade à proposta. “A violência intrafamiliar expressa dinâmicas de poder e afeto, nas quais estão presentes relações de subordinação e dominação”.	“A violência de gênero não é um problema que afeta o âmbito privado. Ao contrário, se manifesta como símbolo mais brutal da desigualdade existente em nossa sociedade. Se trata de uma violência que se dirige sobre as mulheres pelo fato de ser mulher, por serem consideradas por seus agressores carentes de direitos mínimos de liberdade, respeito e capacidade de decisão”.
9	Terminologias do fenômeno	Violência doméstica e familiar contra a mulher	Violência de gênero Violência de gênero nas relações

			intrafamiliares
10	Sujeito Ativo (autor da violência)	Pessoas com relação familiar, doméstica, conjugal ou afetiva com a mulher em situação de violência.	Não há menção explícita ao “homem”, mas a justificativa da lei gira em torno das desigualdades existentes entre homens e mulheres, do que se depreende que a lei se aplica a mulheres vítimas de violência cometida por homens.
11	Sujeito Passivo (objeto da Lei)	Mulheres	Mulheres
12	Inserção do fenômeno no contexto internacional	Menciona os compromissos internacionais firmados pelo Brasil e as recomendações realizadas pela Organização dos Estados Americanos em 2001. A OEA recomendou que o Brasil adotasse medidas de simplificação de procedimentos judiciais para reduzir a morosidade e estabelecimento de formas alternativas às judiciais de solução de conflitos intrafamiliares.	A Lei pretende atender as recomendações dos organismos internacionais no sentido de proporcionar uma resposta global à violência que se exerce sobre as mulheres.
13	Menção a dados estatísticos	Menciona dados da Pnad/IBGE, de que, no final da década de 80, 63% das agressões contra mulheres acontecem no espaço doméstico e são praticadas por pessoas que possuem relações afetivas com elas. Cita, ainda, dados da Fundação Perseu Abramo sobre projeção da taxa de espancamento que indica a ocorrência de um espancamento de mulheres a cada 15 segundos.	Não menciona.
14	Respostas vislumbradas / soluções cogitadas	A lei busca atender aos princípios de ação afirmativa, dando às mulheres um tratamento diferenciado que possibilite compensar as desvantagens sociais oriundas da situação de discriminação e exclusão.	A Lei abarca aspectos preventivos, educativos, sociais, assistenciais e de atenção posterior às vítimas
15	Nível de transversalidade	Defende ação integrada do Poder Público, em todas suas instâncias e esferas, dos meios de comunicação e da sociedade para efetivação do direito das mulheres à não-violência.	Não menciona.
16	Ações esfera penal		Introduz normas de natureza penal, incluindo tipos agravados de lesões nos casos em que a agredida seja ou tenha sido esposa ou companheira do agressor, ou com ele tenha tido relação de afetividade, independente de coabitação. Considera crimes as coações leves e ameaças leves.
17	Ações esfera cível e social	* Garante assistência jurídica integral e gratuita * Prevê encaminhamento das mulheres e seus dependentes a programas e serviços de proteção, resguardando direitos relativos aos bens e à guarda dos filhos. * Imputa ao autor da violência a responsabilidade econômica pela provisão	* Garante o direito de acesso à informação e à assistência social integrada, por meio dos serviços de atenção permanente, urgente e com especialização. * Modifica a Lei do Estatuto dos Trabalhadores para justificar ausências no trabalho e eventual

		<p>alimentar e determina a recondução da mulher e seus dependentes ao domicílio após seu afastamento.</p> <p>* Prevê a possibilidade de revogação de procurações conferidas pela mulher ao agressor, a garantia do ressarcimento de bens e a indenização pelos danos e prejuízos sofridos.</p>	<p>necessidade de remoção.</p> <p>Garante direito à assistência jurídica gratuita.</p> <p>* Prevê inscrição da vítima em programas sociais de inserção profissional</p> <p>* Prevê benefícios sociais a mulheres em situação de violência com baixa expectativa de melhoria na empregabilidade</p>
18	Participação social na formulação	<p>O projeto de lei encaminhado pela SPM foi antecedido de um anteprojeto elaborado pelo Consórcio de Organizações Não-Governamentais Feministas</p> <p>“A proposta foi amplamente discutida com representantes da sociedade civil e órgãos diretamente envolvidos na temática..”</p>	Não há menção.
19	Participação social na gestão	Não menciona	Não menciona
20	Propostas de prevenção	Não menciona.	<p>A Lei estabelece medidas de sensibilização e intervenção no âmbito educativo e prevê regras para a publicidade, como forma de garantir uma imagem que respeite a igualdade e a dignidade das mulheres. Especifica obrigações do sistema educacional para a transmissão de valores de respeito à dignidade das mulheres e de igualdade entre homens e mulheres. Busca integrar o conhecimento a valores éticos.</p>
21	Ampliação de recursos e órgãos estatais previstos	<p>Prevê criação das Varas e Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</p>	<p>* Incorpora aos conselhos escolares um novo membro que impulse medidas educativas.</p> <p>* Cria, no âmbito do Conselho Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, uma comissão encarregada de apoiar medidas sanitárias estabelecidas na lei.</p> <p>* Cria a Delegação Especial do Governo contra a Violência sobre a Mulher, no Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais</p> <p>* Cria o Observatório Estatal de Violência sobre a Mulher</p> <p>* Cria “Fiscal contra a violência sobre a mulher”, no Ministério Fiscal</p> <p>* Cria Juizados de Violência de Gênero</p>
22	Mudanças processuais	<p>* Garantia da participação integral do Ministério Público nos casos de violência doméstica, intervindo nas ações penais e cíveis, assim como sua competência de fiscalizador dos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à</p>	<p>* Possibilidade de concessão de medidas protetivas desde o início do processo até após sua finalização.</p>

		<p>mulher em situação de violência</p> <ul style="list-style-type: none"> * Ampliação do leque de medidas cautelares destinadas tanto ao agressor como à agredida * Garante às mulheres o acesso ao juiz, a fim de aumentar a celeridade e a imediata proteção. * Prevê criação de audiência de apresentação para que a vítima seja ouvida em separado do agressor. A audiência deve ser conduzida por juiz ou mediador. * A proposta garante que a vítima seja acompanhada por advogado na audiência. * Proíbe a aplicação de penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa. 	
--	--	---	--

Fontes: Exposição de Motivos (EM n. 016 – SPM/PR Brasil) e Exposición de Motivos (Ley Orgánica 1/2004 Espanha)

Elaboração: autora (tradução livre)

6. Diferenças e semelhanças do tratamento legal à violência contra as mulheres no Brasil e na Espanha

As leis brasileira e espanhola foram promulgadas em momentos semelhantes, tendo a Espanha antecedido o Brasil em apenas dois anos. Ambos os textos relatam a dimensão da violência contra as mulheres em seus países e assinalam a crescente importância deste problema social nos estados nacionais, o que ensejou respostas institucionais mais contundentes. Diferentemente do Brasil, a Espanha já possuía instrumentos infraconstitucionais específicos, mas considerados ineficazes para garantir tratamento amplo e multidisciplinar do fenômeno.

Os dois textos revelam o impacto dos tratados e das convenções internacionais no âmbito dos seus países, mostrando-se altamente permeáveis às esferas internacionais de articulação dos direitos das mulheres. No caso brasileiro, esta influência parece ainda mais marcante em virtude da condenação sofrida pelo Brasil no início da última década em virtude do caso Maria da Penha. Ambos os textos justificam a necessidade da promulgação de uma lei específica para tratar da violência contra as mulheres com base nos direitos humanos das mulheres, que pressupõe garantias a este grupo social específico, dando origem a ações positivas que visem à igualdade por meio de mecanismos de defesa de direitos não universais.

No que diz respeito ao conceito de violência, ambos tratam da esfera pública e privada, mas com sentidos discursivos diferentes. O texto brasileiro opta, expressamente, por considerar apenas a violência ocorrida no âmbito privado, com objetivo pragmático de conferir maior especificidade à proposta de lei. Justifica sua escolha por meio de dados estatísticos que demonstram a significativa ocorrência de crimes no espaço doméstico e praticados por maridos, ex-maridos e companheiros. No texto espanhol, a expressão “âmbito privado” é utilizada para dizer o que não é a violência, ou seja, para enfatizar o caráter público do problema. O texto assinala que a causa da violência é simplesmente a condição de ser mulher. Neste trecho, não há menção às relações intrafamiliares ou afetivas.

As terminologias utilizadas para definir o problema social também são diversas em ambos os textos, muito embora as consequências jurídicas não pareçam tão significativas. O Brasil utiliza o termo “violência doméstica e familiar contra a mulher”, enquanto a Espanha optou pelo termo “violência de gênero”, ainda que as situe no âmbito das relações intrafamiliares. Embora trate de gênero, o texto não menciona possibilidades de aplicação da lei em relações homoafetivas e não parece problematizar a situação dos homossexuais em conjunto com as questões das mulheres. Deste modo, os motivos para a opção desta terminologia carecem de investigações futuras.

Por último, quanto às respostas legais elencadas para enfrentar a violência de gênero ou contra as mulheres, os textos legais se diferenciam no aspecto de sua amplitude. O texto espanhol faz jus à nomenclatura “Lei Integral”, uma vez que apresenta medidas educativas, sociais, sanitárias, publicitárias e midiáticas. Sua proposta enfatiza o caráter educativo e sensibilizador das medidas previstas na lei, apostando, com maior ênfase discursiva nas ações preventivas do que nas punitivas. Quanto ao texto brasileiro, em que pese previsão na Lei Maria da Penha, a exposição de motivos não enfatiza as medidas preventivas, a não ser aquelas destinadas à prevenção de delitos ainda mais graves, quais sejam as medidas protetivas. Ambos os textos destacam a necessidade de criação de órgãos estatais destinados a ampliar a esfera de atuação do Estado no enfrentamento à violência e na defesa dos direitos das mulheres, impactando, sem dúvida, na ampliação de recursos destinados a esta agenda governamental.

No texto brasileiro, a participação dos movimentos de mulheres aparece como fundamental para a elaboração da proposta, enquanto o texto espanhol não menciona articulações entre o Estado e a sociedade nesta propositura.

Quanto às alterações processuais, o texto brasileiro enfatiza com maior vigor a necessidade de alterações que garantam a preservação dos direitos das mulheres, especialmente nos trechos em que há críticas ao sistema jurídico anterior, segundo o qual a maior parte dos conflitos domésticos era processada pelos Juizados Especiais Criminais, que tratavam a violência contra as mulheres como infrações de menor potencial ofensivo. O texto brasileiro propõe diversas alterações, o que, posteriormente, culminou no total afastamento dos mecanismos da Lei 9.099/95 para o tratamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

7. Considerações finais

O advento de legislações específicas para o tratamento da violência contra as mulheres resulta, principalmente, da ação de movimentos de mulheres e organismos internacionais, gerando significativas transformações nas instituições nacionais a fim de enfrentar tal problema, considerado de alta complexidade pelo seu caráter multicausal. A inserção destes instrumentos legais exige definições conceituais que, potencialmente, impactam nas ações governamentais e nas políticas públicas.

Na presente análise, observou-se, no caso de Brasil e Espanha, processo semelhante de internalização legal dos acordos internacionais e de ampliação da sensibilidade estatal para a violência sofrida por mulheres. No entanto, os países caracterizam o problema de forma relativamente diversa, o que expressa a existência de debates e polêmicas globais e locais sobre quem deverá ser o titular dos direitos humanos assegurados pelos tratados internacionais além de diferenças no estabelecimento de prioridades na destinação de recursos públicos. As diferenças terminológicas presentes nas Exposições de Motivos das leis dos respectivos países expressam o *status quo* destes debates no âmbito nacional, gerando, pretensamente, políticas públicas diversas de prevenção, proteção e atendimento de mulheres em situação de violência, bem como posturas diversas na punição dos autores de violência, o que enseja a realização de estudos mais aprofundados que levem em

consideração outras fontes de pesquisa a fim de formar um quadro comparativo completo de análise.

REFERÊNCIAS

ABREU, María Luisa Maqueda. 1989-2009: veinte años de “desencuentros” entre la ley penal y la realidad de la violencia en la pareja. In: COPELLO, Patricia Laurenzo (Coord.). **La violencia de género en la ley: reflexiones sobre veinte años de experiencia** en España. Madrid: Editorial Dykinson, 2010.

ALEMANY, Carme. **Violências**. In: HIRATA, Helena (et. al). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara. **Violência de gênero: um campo teórico e de investigação**. (PRELOa).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARSTED, Leila Linhares. A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil. In: **Violência de gênero**. ALMEIDA, Suely (Org.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

COPELLO, Patricia Laurenzo (Coord.). **La violencia de género en la ley: reflexiones sobre veinte años de experiencia** en España. Madrid: Editorial Dykinson, 2010.

DIETZ, Mary G. **O contexto é o que conta: feminismo e teorias da cidadania**. Cidadania e feminismo. Debate feminista, 1999.

MACHADO, Lia Zanotta. Onde não há igualdade. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila (orgs.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

OIT. **Changing patterns in the world of work**. International Labour Conference: 95th session. Geneva, 2006. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>>. Acesso em: 16.08.2013.

ONU MUJERES. **El Progreso de las Mujeres en el mundo 2011 – 2012: Em busca de la justicia**. Disponível em: <<http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>> Acesso em 08.ago.2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS . **Relatório Igualdade de gênero e crescimento econômico no Brasil**. Disponível em: <
<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2013/02/22/Brazil-why-promoting-equal-pay-is-good-for-economy-job-market>> Acesso em: 10.ago.2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Changing patterns in the world of work**. International Labour Conference: 95th session 2006. Disponível em <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>> Acesso em: 12.ago.2013.

ROMEIRO, Julieta. A Lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila (orgs.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

RUIZ, María Dolores Machado. La perspectiva de gênero em derecho comparado. In: COPELLO, Patrizia Laurenzo (Org.). **La violencia de gênero e la ley: reflexiones sobre veinte años de experiencia en España**. Madrid: Ed. Dykinson, 2010.

SCHRAIBER, Lilia Blima (et.al.). **Violência dói e não é direito: a violência contra a mulher, a saúde e os direitos humanos**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.