

ONGS FEMINISTAS: CONQUISTAS E RESULTADOS NO ÂMBITO DA LEI MARIA DA PENHA¹

NGOS FEMINISTS: CONQUESTS AND RESULTS IN THE SCOPE OF MARIA DA PENHA LAW

Patrícia Andréa Osandón Albarran²

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde pela Universidade de Brasília (UnB)

RESUMO: Em 7 de agosto de 2006, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Desde que entrou em vigor, no dia 22 de setembro de 2006, a lei configurou-se em uma vitória na luta voltada para o fim da violência contra as mulheres. É preciso destacar também que muitas ações foram realizadas pelo Governo, pelas organizações da sociedade civil e pelos organismos internacionais tanto antes, com a finalidade de a lei ser aprovada, quanto depois, para a implementação e o cumprimento da

lei. Neste contexto, foi realizada uma pesquisa com o objetivo de explorar a atuação das organizações não governamentais (ONGs) feministas e dos movimentos de mulheres no âmbito da Lei Maria da Penha. Tais entidades têm uma história de algumas décadas de construção de *advocacy*, *accountability* e de redes de políticas públicas, que trouxeram o avanço dos direitos das mulheres no Brasil. O objetivo geral da pesquisa foi analisar a influência e atuação das ONGs feministas para a aprovação e efetivação da Lei Maria da Penha, a partir de avaliação documental

¹ Resultado de pesquisa de final de mestrado, produzida como dissertação no âmbito do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), sob a orientação da Professora Dra. Lucia Mercedes de Avelar.

² Mestre em Ciência Política pela UnB, Especialista em Gestão de Projetos pela Escola de Administração e Negócios (ESAD), Graduada em Comunicação Social, com habilitação em jornalismo, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). É Pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG/UnB) e também participa do Laboratório de Microgênese nas Interações Sociais, do Instituto de Psicologia da UnB (LABMIS) e do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da UnB (NEVIS). *E-mail:* patriciaosandon@unb.br.

e de entrevistas. Ao longo da pesquisa foi possível descobrir que, nas últimas décadas, todo o processo de implantação de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres contou com o trabalho realizado pelos movimentos de mulheres e feminista, destacando-se fundamentalmente a atuação das ONGs feministas brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Feminismo; Lei Maria da Penha; violência contra a mulher; ONGs feministas; advocacia.

ABSTRACT: *On August 7, 2006, President Luiz Inácio Lula da Silva sanctioned Law 11.340/06, known as Maria da Penha Law. Since it came into force on 22 September 2006, the law set up a victory in the fight toward ending violence against women. It is need to highlight too that many actions were carried out by government, civil society organizations and international agencies both before, with the purpose of the law was passed, and then to implementation and enforcement. In this context, this thesis aims at exploring the role of feminist nongovernmental organizations (NGOs) and feminist movements of women in the Maria da Penha Law. These entities have a history of several decades of building advocacy, accountability and public policy networks, which brought the advancement of women's rights in Brazil. The objective of the research was to analyze the influence and performance of feminist NGOs for approval and effectiveness of the Maria da Penha Law, from documentary assessment and interviews. During the research it was possible to discover that, in recent decades, the whole process of implementation of public policies to combat violence against women had the work done by women's movements and feminist, emphasizing primarily the work of women's NGOs Brazilian.*

KEYWORDS: *Feminism; Maria da Penha Law; violence against women; feminist NGOs; advocacy.*

SUMÁRIO: Apresentação; 1 Metodologia; 2 A Lei Maria da Penha e as ONGs feministas; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Presentation; 1 Methodology; 2 The Maria da Penha Law and feminist NGOs; Final considerations; References.*

APRESENTAÇÃO

Sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha, entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. Desde então, a lei configurou-se como uma vitória na luta voltada para o fim da violência contra as mulheres. No processo de aprovação da Lei Maria da Penha, houve um longo caminho para a compreensão de que a violência contra a mulher é um problema grave, que

deve ser enfrentado por toda a sociedade. A aprovação da Lei Maria da Penha não ocorreu sem um trabalho prévio tanto da sociedade civil quanto do próprio Estado. O início desse cenário de prevenção e combate à violência foi iniciado nos anos 1970, a partir das denúncias envolvendo o assassinato de mulheres, passando pela luta para a abertura de delegacias especializadas de atendimento e uma legislação específica nos anos 1990, culminando com a aprovação da Lei Maria da Penha.

Como muitas ONGs feministas ouvidas na pesquisa indicam, há muitos desafios a serem enfrentados até o cumprimento efetivo da legislação. É preciso vencer barreiras entre integrantes do Estado, que desconhecem ou declaram a inconstitucionalidade da lei, e até mesmo ir contra projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para a realização de mudanças na lei, muitos propondo retrocessos. Além disso, as ONGs feministas devem atuar para que os serviços de atendimento sejam expandidos e passem a funcionar em rede e que exista a garantia de recursos orçamentários adequados para o combate e a prevenção da violência.

Ao mesmo tempo em que as mulheres enfrentaram grandes desigualdades, mudanças ocorreram nessa trajetória. Nesse processo, é fundamental a participação da sociedade civil em parceria com o Estado na condução de políticas públicas e ações do Governo para o avanço dos direitos das mulheres. Sendo as organizações não governamentais novos sujeitos do espaço público, elas transformaram-se em atores de importância ímpar para a mediação de interesses, resolução de conflitos e defesa das principais necessidades das mulheres.

Na intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, as ONGs feministas atingiram um alto grau de organização e força política. Uma das principais conquistas para as mulheres brasileiras foi a Lei Maria da Penha, que trouxe punições mais rígidas para os agressores de mulheres, mudando significativamente o trâmite das denúncias de violência doméstica e familiar, significando um grande avanço no campo dos direitos humanos. O nome da lei – Maria da Penha – é uma homenagem à mulher que leva o seu nome, vítima de agressão do marido por anos, e surgiu a partir de um intenso trabalho de diversos setores da sociedade, entre eles as ONGs feministas (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009).

Assim, o trabalho para a aprovação da lei não se resume apenas ao consórcio formado por entidades feministas e juristas para o estudo e a elaboração da

minuta de um projeto de lei integral para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar contra as mulheres, como se verá ao longo do trabalho. Até a aprovação da lei, foram necessários muitos anos de atuação não apenas do movimento feminista e de mulheres, mas também do Governo, dos organismos internacionais e da própria sociedade. Além disso, a mera aprovação da lei não garante que ela seja cumprida e fiscalizada. Por esse motivo, há inúmeras ONGs feministas no Brasil trabalhando diariamente com campanhas nacionais e regionais, mobilizações sociais, cursos, palestras e capacitação de profissionais que atuam nessa temática, em campos variados, como direito, medicina e Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

1 METODOLOGIA

Na pesquisa, utilizou-se o estudo de caso, tendo em vista haver possibilidades de descobertas ricas e importantes no uso deste método, que podem trazer uma maior extensão e um retrato fiel da vida real para os pesquisadores, conforme nos aponta Yin (2009). A escolha veio após uma pesquisa exploratória, na qual nos deparamos com a insuficiência de informações documentais relacionadas à atuação das ONGs feministas no que diz respeito à Lei Maria da Penha. Com a finalidade de obter o maior número de informações possíveis sobre a atuação das ONGs feministas em relação à Lei Maria da Penha, este estudo utilizou-se de informações documentais, registros em arquivo, entrevistas e observações diretas. Enquanto o processo documental engloba uma variedade considerável de documentos, como memorandos, correspondências eletrônicas, relatórios, estudos e matérias publicadas pela imprensa, os registros em arquivo podem incluir “arquivos de uso público”, “registros de serviços” e “dados de levantamentos” (Yin, 2009, p. 132).

Na execução da pesquisa, foi realizada uma avaliação do cenário de ONGs feministas que atuam na temática da violência doméstica, baseando-se nos dados fornecidos por três instituições: SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, que organizou, por meio do *Portal da Violência*, um repertório de ONGs que atuam na área da violência contra a mulher. Assim, foi possível observar a atuação das ONGs feministas no processo anterior e posterior à criação da Lei Maria da Penha, discutindo as principais conquistas, resultados e problemas no âmbito dessa atuação. Ao longo do trabalho, incluímos o IBAP, que executa o projeto *Promotoras Legais Populares*.

Entre as listas de entidades apontadas pelas três instituições, foram escolhidas pelo menos quatro entidades de cada região brasileira. Para as que

aceitaram participar da pesquisa, realizamos uma entrevista semiestruturada e a análise do conteúdo das respectivas páginas eletrônicas mantidas na Internet por aquelas instituições.

Após a análise das entidades listadas pela SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, realizamos uma pré-seleção, que culminou na exclusão das organizações com o seguinte perfil:

- * Atuantes exclusivamente no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica (apesar da importância dessa atuação, esse perfil foge à intencionalidade deste estudo);
- * Não sediadas em capitais dos Estados brasileiros (o que limita à atuação ao âmbito regional);
- * Com fins religiosos (finalidade também não contemplada por este estudo);
- * ONGs sem endereço eletrônico na Internet (o que dificultaria a obtenção de dados para subsidiar este estudo e, além disso, pressupõe-se que páginas eletrônicas institucionais expressam maior profissionalização de ações e maiores possibilidades de alcançar o público-alvo). Uma única exceção foi aplicada à Rede Acreana de Mulheres e Homens, face à importância de se mapear as atividades ora estudadas naquela região e ter sido a única ONG da região que aceitou o convite para participar da pesquisa;
- * Com um público-alvo principal que não fossem as mulheres (como aquelas com foco na violência contra crianças e adolescentes, cuja importância não é menor, mas não é objeto deste estudo). Uma única exceção foi aplicada ao Instituto Papai, que atua igualmente com o público masculino e feminino.

Na escolha das quatro ONGs por região, priorizaram-se aquelas entidades de maior destaque. O objetivo inicial era de coletar informações em todos os Estados, mas constatamos ampla atuação somente em alguns deles, como Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Pernambuco, e pouca atuação em outros, como os da região Norte, onde não foi possível contar com a participação de ONGs de todos os Estados. Além disso, na escolha das ONGs por região, priorizou-se a participação daquelas integrantes do consórcio de entidades feministas que atuaram na elaboração da minuta do anteprojeto da Lei Maria da Penha.

Ao todo, foram solicitadas 19 entrevistas, quatro por região, com exceção da região Sul do País. Nesta região em especial, após a pré-seleção de ONGs, três foram escolhidas, todas de Porto Alegre (RS). Embora haja muitas outras ONGs atuantes além daquelas listadas pela SPM, ABONG e Instituto Patrícia Galvão, mantivemos o critério da pesquisa. Depois de estabelecer contato telefônico e por meio eletrônico, foram obtidas 11 entrevistas com representantes de ONGs de Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). Também realizamos uma entrevista com a senhora Maria da Penha, a fim de ampliar a nossa abordagem e descobrir aspectos adicionais sobre a atuação dos variados atores que trabalharam para que fosse concretizada a Lei nº 11.340. A partir do retorno das ONGs interessadas em participar do estudo, aplicou-se um questionário semiestruturado com questões relacionadas à atuação das ONGs em relação à lei. Além das entrevistas, avaliamos documentos relacionados à Lei Maria da Penha e à atuação das ONGs feministas nesse campo, e também realizamos pesquisas nos *sites* das instituições avaliadas.

QUADRO 1 - LISTA DE ONGS ENTREVISTADAS

ONG	Estado	Site
Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis)	Brasília (DF)	http://www.anis.org.br
Coletivo Feminino Plural	Porto Alegre (RS)	http://www.femininoplural.org.br
Cfemea	Brasília (DF)	http://www.cfemea.org.br
Soropositividade, Comunicação e Gênero (Gestos)	Recife (PE)	http://www.gestospe.org.br
Instituto Papai	Recife (PE)	http://www.papai.org.br
Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP)	São Paulo (SP)	http://www.ibap.org
Loucas de Pedra Lilás	Recife (PE)	http://www.loucas.org.br
Sempreviva Organização Feminista (SOF)	São Paulo (SP)	http://www.sof.org.br
Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero	Porto Alegre (RS)	http://www.themis.org.br

ONG	Estado	Site
Rede Acreana de Mulheres e Homens (RAMH)	Rio Branco (AC)	
Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	Porto Alegre (RS)	http://www.redesaude.org.br

2 A LEI MARIA DA PENHA E AS ONGS FEMINISTAS

O início da década de 1970 é considerado um momento ímpar, uma vez que nesse período foram registradas as primeiras mobilizações de rua para o debate da violência contra a mulher, bem como o surgimento de organizações feministas com a finalidade de cuidar de mulheres vítimas de violência e receber denúncias. Um exemplo claro disso ocorreu com a criação do SOS Mulher, por iniciativa de um grupo de 30 feministas, em São Paulo. Três grandes manifestações de rua chamaram a atenção da sociedade nesse período. Em São Paulo, com o protesto contra Doca Street, absolvido mesmo sendo assassino confesso de Ângela Diniz; no Rio de Janeiro, com o assassinato de Christel Arvid, na época feminista e ativista de uma comissão que debatia as questões da violência contra a mulher; e, em Minas Gerais, com o assassinato de Maria Regina Rocha e Eloísa Balestero (Brazão; Oliveira, 2010).

Leila Mattos³, do Coletivo Feminista, destaca a atuação das ONGs para o combate à violência contra a mulher:

Desde os anos 1970, o movimento de mulheres, por meio de suas organizações, transformaram-se no lugar mais ativo da sociedade para denunciar a violência contra as mulheres. Muitas campanhas ocorreram no Brasil, graças ao trabalho destas entidades. Neste sentido, acreditamos que as redes são o resultado da interação entre o esforço das organizações não governamentais e as instituições de estado, atuando em permanente tensão e colaboração. Assim tem sido ao longo destas décadas e, sem as ONGs, possivelmente as políticas públicas não teriam avançado no Brasil. As ONGs têm

³ Entrevista realizada em 09.02.2011, com Leila Mattos, integrante da coordenação do Coletivo Feminino Plural.

tido papel fundamental para a efetivação da Lei Maria da Penha, tanto no sentido de divulgá-la quanto para exigir que as políticas sejam concretizadas.

Em 1998, o CFEMEA, a Themis e a CEPIA, juntamente com o CLADEM, e ainda em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, construíram um documento intitulado “Propostas para o Estado brasileiro – níveis federal, estadual e municipal – medidas concretas para o enfrentamento da violência contra a mulher no âmbito doméstico/familiar”. O objetivo do documento foi o de construir uma proposta para prevenir e combater a violência doméstica/familiar, sensibilizando os principais atores envolvidos no tema. Depois da criação de uma matriz inicial para discussões, o documento foi enviado para mais de 80 grupos e especialistas no assunto, para a obtenção de opiniões e contribuições.

A implantação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres nos últimos 30 anos contou fundamentalmente com a ação dos movimentos de mulheres e feminista, incluindo-se aí o papel desempenhado pelas ONGs feministas. O trabalho envolveu desde denúncias sobre assassinatos de mulheres, na década de 1970; a luta, nos anos 1990, pela abertura de delegacias especializadas de atendimento; e, em 1990, pela criação de casas de abrigo e de uma legislação para o crime da violência contra a mulher, culminando, por fim, na aprovação da Lei Maria da Penha. Para que esses desafios sejam vencidos, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009) recomenda a realização de ações planejadas no processo das políticas governamentais e distribuição orçamentária governamental. O CFEMEA (2009) acredita que, embora a Lei nº 11.340/2006 exista há pouco tempo e ainda não seja possível avaliar como os juízes a interpretam, é possível verificar a polêmica que tem sido causada por ela. Um dos casos mais emblemáticos ocorreu com o Juiz Edilson Rumbelsperger Rodrigues, de Minas Gerais, que, em 2007, aplicou uma sentença afirmando que a Lei Maria da Penha era inconstitucional:

Ora! A desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher – todos nós sabemos – mas também em virtude da ingenuidade e da fragilidade emocional do homem. [...] a mulher moderna – dita independente, que nem de pai para seus filhos precisa mais, a não ser dos espermatozóides – assim só o é porque se frustrou

como mulher, como ser feminino. (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 50)

Mesmo com o apoio ainda oferecido pelos Poderes Executivo e Legislativo, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009) aponta o Judiciário, incluindo-se o Ministério Público, a Defensoria Pública e os advogados, como os mais resistentes à Lei Maria da Penha. Nesse processo de acompanhamento da correta aplicação da lei, a atuação das ONGs feministas, como o próprio CFEMEA, tornou-se fundamental para a garantia de direitos das mulheres. As ONGs feministas tiveram um papel fundamental durante o longo processo de aprovação da Lei Maria da Penha. Em 2002, houve a formação de um consórcio de entidades feministas para o estudo e a elaboração de uma minuta do projeto de lei integral. Com essa finalidade, juntaram-se CFEMEA, Advocacy, AGENDE, CEPIA, CLADEM e THEMIS⁴, que criaram o documento com a finalidade de sugerir medidas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, além de diretrizes para a política nacional de enfrentamento à violência doméstica e familiar e mudanças nos processos policiais e processuais. A minuta também deveria abordar a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009). Rúbia Abs da Cruz, da ONG Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, localizada no Rio Grande do Sul, detalha o processo até a aprovação da lei⁵:

Nós começamos a desenhar a Lei Maria da Penha no formato de um anteprojeto. No começo não tinha esse nome, era uma lei de violência contra a mulher. Começamos a escrever com base no Sidor [Sistema Integrado de Dados Orçamentários], na Convenção de Belém do Pará e em leis internacionais, além de legislações de outros países e ampla pesquisa documental. Apresentamos o documento para a SPM e elas se comprometeram a continuar construindo e avaliando questões que a gente não tinha contemplado, e ela se organizou com grupos interministeriais e continuou debatendo e construindo a legislação. Depois

⁴ A Advocacy não está mais em funcionamento e a Agende encontrava-se em finalização de atividades durante a realização da fase de entrevistas.

⁵ Entrevista realizada em 20.12.2010, com Rúbia Abs da Cruz, da ONG Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

disso, ainda houve um *workshop* em Brasília com juízes, promotores e ONGs para continuar o debate sobre a lei. A partir disso, a SPM apresentou o projeto enquanto executivo para que o projeto fosse encaminhado para a Câmara dos Deputados. Foram feitas várias audiências públicas no Brasil tentando escutar as mulheres e cada organização. No momento da aprovação, estavam todas juntas novamente, depois de alterações no documento com a finalidade de trazer melhorias. Nesse tempo, houve uma pesquisa sobre como eram os procedimentos junto aos juizados especiais criminais, e também nas varas de família para mostrar o quanto a violência contra a mulher não estava aparecendo no judiciário. Como era época de reeleições, também era importante para o governo aprovar a lei, o que colaborou ainda mais para aumentar a pressão.

Maria da Penha⁶ explica que as ONGs participantes do consórcio possuíam os conhecimentos e as experiências necessários para a elaboração da minuta:

A participação do consórcio de ONGs na elaboração da lei foi importante em todos os momentos. Durante décadas, essas ONGs focaram a mulher nos seus estudos sob os mais diversos aspectos (saúde, sexualidade etc.) e sua posição de inferioridade na sociedade brasileira. Por isso, elas puderam, junto a juristas renomados, elaborar essa importante lei, no intuito que a mulher brasileira fosse efetivamente amparada quando em situação de violência doméstica e familiar.

Há ONGs que não foram diretamente participantes do consórcio que colaborou para o anteprojeto da Lei Maria da Penha, mas que tiveram um papel de destaque em suas áreas de atuação, seja em nível regional e/ou nacional. Esse foi o caso do Coletivo Feminino Plural, também do Rio Grande do Sul, que, após o processo de aprovação da Lei nº 9.099/1995, passou a atuar nos questionamentos sobre a sua efetividade para o combate à violência contra a mulher, sugerindo a criação de uma legislação específica.

⁶ Entrevista realizada em 06.05.2011, com Maria da Penha.

O Coletivo Feminino Plural assumiu a coordenação da regional Sul do Observatório pela Implementação da Lei Maria da Penha e também realizou a coordenação sobre a aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e Juizados das capitais da região Sul. Além disso, o Coletivo também atua em audiências, em reuniões do movimento de mulheres e nas campanhas para a divulgação e a visibilidade da lei, além de integrar localmente o Fórum Permanente pela Efetivação da Lei Maria da Penha, capacitando mulheres, agentes públicos e redes de atendimento. Na questão da violência contra meninas, o Coletivo atua desde meados dos anos 1990 em projetos de capacitação de redes de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual (Rede Menina), bem como em campanhas com essa linha e participa, ainda, de conselhos, de fóruns e do Movimento pelo Fim da Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Coletivo Feminino Plural é responsável pela secretaria executiva da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, uma articulação política nacional formada por 12 regionais do Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Goiás, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Distrito Federal. Fazem parte da rede ONGs, grupos feministas, pesquisadoras e grupos acadêmicos, bem como conselhos, fóruns de mulheres e profissionais das áreas de saúde e direitos. A partir da perspectiva feminista, a Rede atua também com *advocacy* e controle social em saúde. O propósito da rede é atuar pelo fortalecimento do movimento feminista e de mulheres, reconhecer direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos e reconhecer que a violência sexual, racial e doméstica são violações dos direitos humanos, incluindo-se aí a atuação no campo da Lei Maria da Penha.

A falta de advogados no corpo de ONGs feministas é uma das carências mais graves no cotidiano dessas organizações, conforme aponta Leila Mattos. Além da carência desse tipo de profissional, torna-se necessário que advogados que atuem nesse campo detenham o conhecimento dos direitos da mulher e do próprio campo da violência em si. Se, por um lado, as ONGs feministas carecem de advogados e profissionais da área jurídica; por outro, há instituições como o IBAP, que é composto por advogados públicos, com a finalidade de desenvolver a democracia participativa, a justiça ambiental, a igualdade de gênero e a cidadania plena. Em 1994, o IBAP, em parceria com a União de Mulheres de São Paulo, deu início ao curso de capacitação de lideranças denominado *Promotoras Legais Populares*. Desde então, o projeto tem sido realizado com a participação de juízes, promotores de justiça, defensores públicos, procuradores do Estado,

médicos, assistentes sociais e outros profissionais, por meio de palestras e aulas para orientação das mulheres sobre os seus direitos, inclusive o direito de viver uma vida sem violência. O IBAP também organiza encontros, congressos e cursos variados com temáticas sobre direito da mulher e contra a violência. Como explica Alessandra Ferreira de Araújo⁷, uma das diretoras do IBAP, o projeto Promotoras Legais tem o intuito de formar “lideranças capazes de orientar as mulheres em relação aos seus direitos, objetivando impedir a violência doméstica e familiar principalmente pelo desenvolvimento de uma consciência que deixe de reproduzir a cultura patriarcal”. Nesse processo, Alessandra destaca que a atuação das ONGs feministas é fundamental:

A atuação das ONGs é imprescindível para que a Lei Maria da Penha tenha a eficácia devida, visto que as mulheres envolvidas com a violência doméstica e familiar estão inseridas numa realidade da vida privada que muitas vezes as impede de tornar pública a situação em que estão vivendo, sendo que o contato com entidades que se apresentam distantes da formalidade em que se insere o sistema jurídico pode auxiliar e facilitar a comunicação, tornando o acesso a ele mais digno.

O Instituto Papai (PE), embora ausente do consórcio de ONGs feministas no anteprojeto da Lei Maria da Penha, destacou-se por realizar um trabalho crítico à legislação até o momento da criação da norma:

Acompanhamos todo o processo para a aprovação da Lei Maria da Penha – atuamos há nove anos em ações pelo fim da violência contra as mulheres. Bem antes da Lei Maria da Penha ter sido aprovada, nós já acompanhávamos toda a dificuldade para a aprovação de um dispositivo legal que “desse conta” da particularidade que era a construção da lei. Assinalávamos que havia uma legislação pautada em valores machistas, que não consideravam a violência contra a mulher no ambiente doméstico. Nós acompanhamos todo o processo de aprovação, as audiências no nosso estado, o desenvolvimento nas

⁷ Entrevista realizada em 11.02.2011, com Alessandra Ferreira de Araújo, do IBAP.

conferências. Foi feita uma pressão social em vários sentidos, em vários momentos, para que a lei pudesse ser aprovada. Atuamos em campanhas e mobilizações de rua, por meio das conferências de direitos que já aconteciam. (Ricardo Castro⁸, do Instituto Papai)

Em São Paulo, a SOF apresentou propostas enquanto a lei tramitava no Congresso Nacional. Em parceria com a Marcha Mundial de Mulheres, contribuiu nas audiências públicas que antecederam a aprovação da lei. A SOF também atua em palestras, debates e cursos de formação com mulheres da cidade e do campo. Após a aprovação da lei, a SOF passou a realizar oficinas em diversos bairros da periferia de São Paulo, com lideranças para difundir a lei, produzir panfletos e atos públicos, bem como debates nas faculdades de Direito e Serviço Social, além de cursos e palestras no serviço público. “Temos que denunciar uma das bases da violência, que é a desigualdade que as mulheres vivem. A lei é importante, mas sozinha não impede que as mulheres continuem sendo mortas e sofrendo violência”, explica Sônia Coelho, da SOF e membro da Marcha Mundial de Mulheres (MMM)⁹.

O Judiciário é a instância que enfrenta mais dificuldades para a implementação da lei. “As ONGs e movimentos têm atuado muito para que a lei seja implementada, inclusive atuando na democratização de informações e para que o judiciário assuma e entenda a lei e a violência contra a mulher”, acrescenta Coelho. Mesmo com tal barreira, há instituições, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que vêm atuando na divulgação da lei junto à população e entre integrantes do Judiciário, de modo que o referido diploma legal seja efetivamente aplicado nos Tribunais e para que sejam instaladas varas e juizados especiais de violência doméstica e familiar em todo o Brasil.

As questões que envolvem o Poder Judiciário envolvem um cenário complexo. Garapon e Papadopoulos (2008) explicam que, sendo a cultura um fenômeno que trabalha inconscientemente, ela deve ser compreendida enquanto um instituidor. E é justamente pela sua ação inconsciente que a cultura é difícil de delimitar. Dessa forma, “buscar a cultura jurídica desperta a desconfiança em relação ao que ela diz de si mesma porque essas representações profundas impregnam igualmente a autocompreensão que os intelectuais críticos têm

⁸ Entrevista realizada em 14.02.2011, com Ricardo Castro, do Instituto Papai.

⁹ Entrevista realizada em 22.02.2011, com Sônia Coelho, da SOF.

de seus sistemas, inclusive da filosofia do direito” (Garapon; Papadopoulos, 2008, p. 6). Nesse sentido, uma prática pode ser cristalizada pela abordagem cultural. A cultura judiciária configura-se como um fenômeno total, havendo a possibilidade de uma explicação econômica (o mercado do direito), histórica (a criação do Estado de direito), linguística e geopolítica.

Garapon e Papadopoulos (2008) propõem buscar as forças motrizes que dão à cultura o seu dinamismo, propondo que a cultura jurídica seja abordada enquanto um modo de produção da verdade e, de outro modo, como configuração do político. Nesse ponto, os autores explicam que a razão pura não existe, ou seja, a verdade é o resultado de questões que lhe são colocadas. O cerne de toda cultura judiciária, contextualizam os autores, deve ser definido enquanto um modo de produção da verdade. Em relação à configuração política, os autores reforçam que “as instituições e as práticas de uma sociedade podem ser lidas como um gênero de linguagem no qual suas ideias fundamentais são expressas” (Garapon; Papadopoulos, 2008, p. 18).

Nesse ponto, cabe uma conexão com Larrauri (2000), autora que aborda a criminologia crítica. Larrauri (2000) explica que o fato mais importante para a criminologia crítica foi a presença do movimento feminista. A partir da emergência de mulheres no mundo dos homens criminólogos, pôde-se ampliar o objeto da criminologia crítica. Ao focar o surgimento do capitalismo, a criminologia crítica descuidou-se do fato de que a questão da opressão da mulher não poderia ser reduzida à sociedade capitalista. Com isso, as criminólogas críticas passaram a se preocupar com o fato de que não se vive somente em uma sociedade capitalista, mas também em uma sociedade patriarcal, considerando que tal questão havia sido ignorada até então. Mesmo com a opressão da sociedade capitalista à mulher, deve-se considerar que tal opressão é produto da estrutura patriarcal da sociedade. As criminólogas feministas passaram a destacar que os dois aspectos eram importantes, uma vez que as estruturas patriarcal e capitalista não operam de maneira semelhante, de forma que algumas leis podem beneficiar apenas a classe dominante e outras podem beneficiar os homens em detrimento das mulheres. Os mecanismos de controle social, com peculiaridades de uma sociedade patriarcal e a distinção entre as esferas públicas e privadas, implicavam em um discurso típico em relação a elas, com manifestações na questão do crime. Em várias questões que envolviam as mulheres, como o abuso contra as mulheres, o estupro e a violência doméstica, as feministas passaram a questionar um direito penal que era baseado em valores sexistas. A atuação das mulheres não apenas alargou

o objeto de estudo, mas modificou-o. Vários *slogans* da criminologia crítica passaram a parecer inaceitáveis, considerando-se uma perspectiva feminista.

Em 2010, o CNJ promoveu uma campanha publicitária na TV e em rádios, e confeccionou *banners* para *sites* e cartazes. Em 2011, passou a realizar ações em rede, com a parceria de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, assim como a veiculação de vídeos em emissoras de TV pública, realizando anualmente as “Jornadas Maria da Penha”.

Maria da Penha reforça que a sociedade precisa acompanhar a implementação da lei em articulação com os demais atores:

A atuação das ONGs feministas ainda não terminou. Agora, o trabalho é para que a Lei Maria da Penha saia do papel e seja implementada corretamente, e este é um desafio tão grande quanto a aprovação da lei, pois depende muito da vontade política, por isso é tão importante o monitoramento da sociedade civil organizada.

Farmacêutica aposentada do Estado do Ceará, Maria da Penha Maia Fernandes talvez nunca tenha imaginado que a violência doméstica que sofrera durante tanto tempo poderia mudar a história das mulheres brasileiras. Em 1983, ao ser atingida por um disparo de arma de fogo desferido pelo marido, o economista colombiano naturalizado brasileiro Marco Antônio Heredia Viveros, Maria da Penha sofreu paraplegia irreversível. O tiro disparado transformou a vida de Maria da Penha, à época com 38 anos, que dividia o tempo entre a casa, o marido, três filhas e o trabalho no Instituto de Previdência do Ceará (Santos, 2006).

O caso de Maria da Penha também chama a questão para a violência simbólica, também presente na vida da farmacêutica a partir dos relatos realizados no livro *Sobrevivi... posso contar*. Como explica Grossi (2010), para a conceituação do fenômeno da violência é preciso distinguir os diferentes tipos de violência, o que significa considerar a violência simbólica. A partir das reflexões de Bourdieu (1976) sobre o fenômeno, Grossi (2010) reforça que a subjetividade a respeito das dimensões dos aspectos moral ou simbólico não excluem o constrangimento relacionado aos atos agressivos a um indivíduo, mesmo que não ocorram danos físicos.

Em 2004, a SPM constituiu o Grupo Interministerial (Decreto nº 5.030, de 31 de março de 2004), que se baseou no documento criado pelo consórcio de entidades feministas. Nesse mesmo ano, em julho, durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), reafirmou-se a necessidade de uma lei que tratasse sobre a violência contra as mulheres. Em 25 de novembro, Dia Internacional pelo Fim da Violência contra as Mulheres, foi feito o encaminhamento do projeto de lei pelo Executivo ao Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o PL recebeu o nº 4.559/2004 e foi discutido em audiências públicas em diversos Estados. Após a discussão nacional, o projeto foi aprovado na CSSF, na CFT e na CCJC, com o apoio da Bancada Feminina do Congresso Nacional e dos parlamentares dedicados à causa, além das Reladoras Jandira Feghali (na CSSF), Yeda Crussius (na CFT) e Iriny Lopes (na CCJC). Em todo o Brasil, em março, variados fóruns de mulheres realizaram as Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres, com a finalidade de discutir o tema e reforçar a aprovação do PL 4.559/2004. Depois da aprovação na Câmara, o projeto seguiu para o Senado como PLC 37/2006, onde foi aprovado na CCJ, tendo como Relatora a senhora Lúcia Vânia. No plenário do Senado, o projeto também foi aprovado e encaminhado para sanção presidencial. Aprovado por unanimidade e com tramitação no Congresso Nacional por 20 meses, o projeto, finalmente, seguiu para assinatura no dia 7 de agosto de 2006. Em 22 de setembro, com a assinatura do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, entrou em vigor (Centro Feminista de Estudo e Assessoria, 2009). Ricardo Castro, do Instituto Papai, reforça que as ONGs podem ser parceiras do Estado, sem que, no entanto, elas ocupem o papel do Estado. E que sem essa parceria as ONGs deixariam de lado a ampla possibilidade de atuação que poderiam ter.

Em 2006, formaram-se os primeiros Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Além disso, diversos atores, como Poder Público, organizações de mulheres e universidades, organizaram debates com a finalidade de compreender melhor a lei e angariar recursos orçamentários para essa área. Dois eventos se destacaram entre todos os outros: a I Videoconferência, com organização da AMB, e a I Jornada Lei Maria da Penha, organizada pelo Conselho Nacional de Justiça, com finalidade de discutir o trabalho a ser realizado pelo Poder Judiciário para a aplicação da lei. Em 2007, participantes da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM) denunciaram a falta de recursos orçamentários para a Lei Maria da Penha. Após o evento, foi criado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres,

que conta com o orçamento de 1 bilhão de reais do Governo Federal. É lançado também, pelo Ministério da Justiça, o Pronasci, com iniciativas para que a lei fosse implementada. Ainda nesse ano, é criado pela SPM o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. Da mesma forma, a Bancada Feminina do Congresso Nacional passou a promover audiências e seminários e realizou pressões para as buscas de prioridade orçamentária para a lei (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009).

Ainda em 2006, o Fórum de Mulheres de Pernambuco promoveu uma vigília com larga repercussão na Cidade de Recife e no Brasil, devido ao alto número de assassinatos de mulheres na região. A partir dessa ação, a Articulação de Mulheres Brasileiras realizou uma ação em todo o País denominada “As Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres”. Foram programadas manifestações para ocorrerem simultaneamente em diversos Estados brasileiros no dia 7 de março de 2006, o que colaborou para pressionar o Legislativo, o Judiciário e o Executivo a aprovarem a Lei Maria da Penha (Brazão; Oliveira, 2010).

Com as diversas ações judiciais alegando a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Presidência da República propôs uma ação declaratória de constitucionalidade (ADC 19/2007), reforçando o princípio de igualdade da lei para homens e mulheres. No ano seguinte, em 2007, as organizações de mulheres construíram um projeto de grande destaque nacional - Promotoras Legais Populares (PLP) e realizaram um Encontro Nacional em Brasília para destacar os dois anos da Lei Maria da Penha e trazer questionamentos para o Judiciário e o Executivo. Passados 25 anos sem nenhum retorno da Justiça e sete anos depois da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Maria da Penha foi indenizada em R\$ 60 mil pelo Governo do Ceará. Na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, evento no qual foi revisado o II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), as mulheres pediram prioridades em relação à lei. Já em 2009, Brasília recebeu uma comitiva formada pela AMB, o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), organizações de mulheres indígenas e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco, que vieram protestar por igualdade, justiça e contra a violência, culminando com uma petição com 10 mil assinaturas, que foi entregue aos três poderes, para alertar as dificuldades enfrentadas pela lei: “[...] barreira para a criação dos juizados; projetos de lei que atingem as conquistas na área criminal; falta de prioridade política na distribuição orçamentária e a resistência de algumas pessoas da justiça criminal em aplicar a lei na íntegra” (Centro Feminista de

Estudos e Assessoria, 2009, p. 17). Ainda nesse mesmo ano foi lançada a campanha Mulheres Donas da Própria Vida, promovida pelo Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta.

A aplicação da Lei Maria da Penha passou a ser de responsabilidade dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal. Assim, como aponta o CFEMEA (2009), tanto a SPM quanto os demais órgãos do Executivo devem articular ações para que a política de prevenção e combate à violência contra a mulher seja cumprida em todas as esferas governamentais. Algumas ONGs, mesmo distantes do centro do País, empenham-se diariamente para a divulgação da Lei Maria da Penha e pela defesa dos direitos das mulheres. Esse é o caso da Rede Acreana de Mulheres e Homens, que atua em Rio Branco (AC). A RAMH realizou debates sobre a aprovação da lei e trabalhou para o fortalecimento da lei dentro dos conselhos e outros espaços. Entre 2008 e 2009, a RAMH atuou com o Centro de Atendimento às Vítimas de Violência (CEAV), realizando palestras e atendendo mulheres. As palestras sobre a violência foram levadas para escolas, universidades e à própria comunidade. A RAMH realizou, também no Acre, a campanha “Laço Branco, Homens pelo fim da Violência contra a Mulher”, direcionada para o público masculino, com palestras, oficinas e seminários. Um importante ator, como destaca Joci Aguiar¹⁰, Coordenadora Geral da RAMH, é a mídia, e sugere “formar grupos de estudos dentro das ONGs e das comunidades para esclarecer a lei entre as mulheres e homens, desconstruindo assim a lenda de que, depois do surgimento da lei, a violência aumentou”.

Há um conjunto de práticas que regulamentam as normas de condutas e que estão envolvidas no discurso jurídico (Coulouris, 2004). Lavigne (2009) explica que o Poder Judiciário, ao contrário do Executivo e do Legislativo, manteve-se ainda distante dos parâmetros da Constituição de 1988 no que se refere às questões da violência contra a mulher, até, finalmente, a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006. Assim, Lavigne (2009, p. 145) destaca os “arquétipos de discriminação da mulher que, reproduzidos em prestação jurisdicional, faziam e fazem circular e reforçar a desigualdade de gênero no meio social”. Foi com a Lei Maria da Penha que o Poder Judiciário aproximou-se dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos da mulher e de combate à violência doméstica.

Também contribuíram para as transformações no Poder Judiciário inovações que vieram com a Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, que

¹⁰ Entrevista realizada em 16.02.2011, com Joci Aguiar, da RAMH.

trouxe uma reforma no Judiciário brasileiro, com uma mudança importante, que foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ nasceu em um novo cenário brasileiro, de uma democracia recém-instalada (Lavigne, 2009).

No processo de mudanças vivenciadas no mundo jurídico cabe aqui uma conexão com Garland (2005). O autor estuda sobre a nova cultura do controle do crime quando busca compreender as particularidades do campo criminal da modernidade. Garland (2005) concentra-se no campo do controle do crime, chamando a atenção para dois pontos. A primeira questão refere-se ao próprio problema da complexidade e de como enfrentar o tema, com uma variedade de agências, práticas e discursos, com uma multiplicidade de práticas e políticas. O segundo ponto é a relação do próprio passado com o presente. Garland destaca que, desde os anos 1970, até a atualidade, ocorreram mudanças nos sistemas de justiça penal nos Estados Unidos e na Inglaterra, com o aumento não apenas no número de casos, mas também de empregos e gastos com o setor prisional. Garland destaca, nesse cenário, o fato de que o direito da vítima surgir em primeiro plano foi significativo para influenciar nos processos de justiça penal em muitos aspectos, o que engloba o reconhecimento dos direitos das vítimas, os estudos sobre o impacto sofrido por elas, bem como o crescimento dos grupos de ajuda às vítimas. Tais mudanças, porém, não acarretaram o desenvolvimento de novos aparatos nem sanções.

Ao mesmo tempo, com estranheza, Garland (2005) explica como as pessoas, em geral, acostumam-se rapidamente às coisas e ao presente. O autor cita como os estadunidenses parecem estar rotineiramente acostumados a viver em um país no qual são mantidos dois milhões de seus cidadãos presos e no qual se tira a vida de dois ou mais criminosos por semana. Igualmente, os britânicos também não se surpreendem pela existência de prisões que abrigam uma proporção que apenas cresce de presos. Garland acrescenta que em ambos, Estados Unidos e Grã-Bretanha, as questões como as condenações obrigatórias, os direitos das vítimas, as políticas de lei e ordem e a crença de que as prisões funcionam se converteram em assuntos comuns, provocando incômodo em poucos círculos. Os cidadãos que são minimamente informados e que acompanham os meios de comunicação consideram os fatos relacionados às políticas atuais de controle do crime com a mesma naturalidade que outros fatos da vida cotidiana. Garland chama a atenção para o fato de que as políticas de controle do crime que hoje parecem normais para boa parte das pessoas provavelmente surpreenderiam para um observador histórico que visse esse mesmo cenário a partir de um ponto de vista de um passado recente, de trinta anos atrás.

As mudanças no Poder Judiciário trazem questionamentos que envolvem a garantia de uma política judicial com perspectiva de gênero, ampliando o acesso que as mulheres têm da Justiça e garantindo que elas tenham os seus direitos garantidos. Lavigne (2009, p. 181 e 182) aponta que, antes da aprovação da Lei Maria da Penha, não havia, por parte do Estado brasileiro, uma resposta incisiva na questão da violência contra a mulher, apenas normas tímidas e que não respeitaram os direitos das mulheres, como:

- Lei nº 10.455/2002, que “modifica o parágrafo único do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995” (sobre afastamento do autor da violência do lar conjugal) (Brasil, 2002);
- Lei nº 10.778/2003, que “estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados” (Brasil, 2003);
- Lei nº 10.886/2004, que “acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, criando o tipo especial denominado ‘Violência Doméstica’” (Brasil, 2004);
- Lei nº 9.099/1995, que “dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências” (Brasil, 1995).

É preciso, também na análise da atuação do Poder Judiciário no âmbito da violência contra a mulher, considerar a visão dos desfechos dos processos, ou seja, saber se os processos, ao finalizados, respondem aos anseios dos envolvidos. Em geral, conforme Rinaldi (2007), há grande tendência em inocentar a ação masculina nos casos de violência doméstica/conjugal. Rinaldi (2007) aponta que houve uma reordenação significativa a partir das décadas de 1970 e 1980 da concepção jurídica no que se refere às relações entre os gêneros, que culminaram com a Lei Maria da Penha. Dessa forma, é impossível considerar a atual realidade jurídica brasileira sem pensar concomitantemente na trajetória dos direitos das mulheres. Um exemplo claro dessa relação ocorreu com a Constituição Federal de 1988, com a afirmação de igualdade entre homens e mulheres.

Esta lei [Lei Maria da Penha], entretanto, não é vista de forma unânime dentro do campo jurídico brasileiro. Existem vozes dissonantes, umas que apregoam o seu caráter positivo, outras, seu caráter negativo e/ou sua inconstitucionalidade. Os que a vêem positivamente consideram-na um mecanismo de diminuição da

impunidade da violência doméstica, produzida pelo processamento judicial a partir da edição da Lei nº 9.099/1995. Segundo esta ótica, a Lei nº 9.099/1995, ao atribuir aos Juizados Especiais Criminais a competência para processar o crime de menor potencial ofensivo, promoveu um abrandamento das penas por meio de restituição do dano através de pagamento em cesta básica ou de prestação de serviços à comunidade. O que é entendido, por parcela do campo jurídico, como uma banalização da violência doméstica e um desestímulo às vítimas em denunciar esses crimes, gerando nos agressores um sentimento de impunidade. (Rinaldi, 2007, p. 18)

Deve-se ressaltar, porém, que o Poder Judiciário não detém todas as soluções em relação à lei e nem deve ser encarado como o único ator envolvido na temática. A violência contra a mulher não é um fenômeno exclusivamente jurídico: é algo que demanda a atuação de vários setores da sociedade em ações conjuntas e estruturadas. Há largas críticas na atualidade à Lei Maria da Penha, embora poucas soluções possíveis sejam apresentadas como alternativas. A violência contra a mulher é um fenômeno que exige a atuação conjunta de movimentos, ONGs, Governo, organismos internacionais e sociedade em geral. Enquanto não houver uma ação conjunta e estruturada, os direitos das mulheres estarão ameaçados. Nesse processo, a participação da família e da sociedade civil deve ser obrigatória, como a própria lei garante, claramente, pelo art. 3º, para a garantia dos direitos e da convivência familiar e comunitária. No art. 37, por exemplo, a lei estabelece que a defesa dos direitos transindividuais pode ser realizada por associações com atuação na área. Outra constatação evidente nas entrevistas realizadas é a necessidade de alertar o Poder Judiciário para o tema. Se a sociedade e os poderes constituídos não atuarem juntos, a Lei Maria da Penha não se efetivará.

Conforme o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009), um parceiro de destaque para as reivindicações das mulheres é o Poder Legislativo. Agora, o CFEMEA (2009) enfrenta um novo desafio, que é o diálogo com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Influenciar a LDO não é uma tarefa fácil. Com o projeto Orçamento Mulher, o CFEMEA enfrentou dificuldades, como a ausência de espaços para a participação social nas metas

e a própria temporalidade da LDO, o que implica em um trabalho detalhado e permanente dos movimentos.

No trabalho de *advocacy* e *accountability*, o CFEMEA (2009) explica que é preciso realizar uma análise detalhada da proposta de lei orçamentária, além de ações que mobilizem e envolvam “organizações de mulheres e o Conselho de Direitos da Mulher; e sensibilizem o Poder Judiciário, Executivo, Legislativo e o Ministério Público, de modo a incluírem as ações da Lei Maria da Penha em sua proposta orçamentária” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 71). Assim, após a análise do projeto da LOA, o CFEMEA (2009) recomendou algumas ações. Uma das principais é pressionar (*lobbies*) os parlamentares para que defendam propostas de audiência pública com integrantes do Poder Executivo nas comissões. E, também, sensibilizar os parlamentares para o aumento de recursos no orçamento da União.

Após a aplicação dos recursos e a fiscalização feita por órgãos internos e externos, a sociedade poderá exercer o controle social, avaliando como eles vêm sendo aplicados, monitorando e avaliando as ações governamentais. Mesmo com todas as ações postas em prática pelas ONGs feministas, Leila Rebouças¹¹, do CFEMEA, reforça que ainda há muito a ser considerado sobre a Lei Maria da Penha:

Começamos a fazer seminários informativos sobre o processo orçamentário, o que engloba PPA, LDO e LOA, mas com uma linguagem mais popular. Os seminários são feitos não só com as gestoras, mas com as mulheres das comunidades para que elas possam ter a compreensão de que o orçamento não é algo assim tão distante, que a sociedade pode apropriar-se dessas informações, seja para incidir sobre o orçamento, seja para buscar os recursos não só para a implementação da Lei Maria da Penha, e para tudo o que tem influência na vida das mulheres. Ainda estamos no caminho para que a lei realmente aconteça. Nós conseguimos que a lei fosse aprovada e instituída, mas ainda falta muito para ela ser implementada, com o próprio entendimento da sociedade, juristas, advogados e pessoas que atuam

¹¹ Entrevista realizada em 03.03.2011, com Leila Rebouças, do CFEMEA.

no atendimento as mulheres. Esse processo não está concluído, ainda falta muita coisa.

Como resultado da atuação do CFEMEA, explica Leila Rebouças, muitas mulheres passaram a participar ativamente do processo orçamentário da União, buscando e defendendo mais recursos para as mulheres, nas mais variadas áreas. O CFEMEA também acompanha as atividades legislativas. Quando um projeto de lei que modifica a Lei Maria da Penha é apresentado no Congresso, o CFEMEA realiza o monitoramento, de forma que não ocorram retrocessos na lei. Na época da aprovação, houve um acordo informal entre sociedade civil e integrantes do Estado de que a lei não seria modificada nos primeiros anos, de forma a fazer com que fosse cumprida, divulgada e implementada antes de qualquer alteração.

A tarefa de acompanhamento da Lei Maria da Penha é trabalhosa e demanda tempo e empenho das ONGs feministas. À sua maneira e de acordo com o seu raio de atuação, as ONGs feministas têm atuado firmemente pelo cumprimento da lei. Sob a perspectiva “masculina”, outra instituição que tem realizado um amplo acompanhamento da Lei Maria da Penha é o Instituto Papai. Ricardo Castro divide a atuação do Instituto em três grandes linhas: a primeira é a atuação em rede com outras ONGs que também atuam em favor da defesa da lei em sua área de atuação, seja em nível nacional ou regional. O segundo foco de atuação é a divulgação da lei entre os homens. “Quando a lei saiu, a divulgação da imprensa centrou muito na representação da mulher. Criou-se uma imagem mítica de que a lei desfavorecia os homens e favorecia as mulheres”, explica Ricardo. Nessa fase, o Instituto Papai preparou panfletos específicos e cartazes convidando os homens a conhecerem melhor a lei e fazendo, além disso, um trabalho de divulgação presencial com homens. Por fim, o terceiro ponto foi atuar no processo de capacitação e formação com as redes de atendimento às mulheres vítimas de violência, instituições envolvidas com a temática (como polícia e centros de referência) e os centros de atenção a agressores. Realizam, também, trabalhos de comunicação, campanhas, pesquisas, elaboração de materiais de apoio para profissionais da área, formação de grupos de homens e jovens multiplicadores. No campo da *advocacy*, o Instituto realiza gestões junto aos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

A ONG Gestos foca-se na interligação entre HIV/Aids e a violência contra a mulher. Josineide de Meneses Silva¹², do Programa de Desenvolvimento

¹² Entrevista realizada em 11.03.2011, com Josineide de Meneses Silva, integrante da equipe da Gestos.

Político Pedagógico da Instituição da Gestos, explica que há uma relação direta entre o HIV/Aids e a violência, questões que podem atingir meninas e mulheres de todas as classes sociais. A partir da pesquisa “Violência, Mulher e AIDS: Explorando Interfaces”, publicada pela Gestos em 2007, pôde-se observar que com 90% das mulheres o ciclo de violência teve início na infância. Depois disso, a Gestos foi convidada a participar de uma pesquisa multicêntrica intitulada “*Dos caras de una misma realidad: Violencia hacia las mujeres y vih/sida en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*”, coordenada pela FEIM, na Argentina.

Outro referencial diferenciado na abordagem sobre violência contra a mulher é o da ONG Loucas de Pedra Lilás, também de Recife (PE), que se utiliza da comunicação e do teatro como ferramentas de atuação. Regionalmente, as Loucas de Pedra Lilás colaboraram para a divulgação da lei junto às mulheres para trazer a elas os conhecimentos e entendimentos do que a lei garante. Por meio do teatro e do humor, as integrantes da ONG ensinam sobre relações de gênero, educação sexual e reprodutiva, prevenção e combate à violência, com peças como “Comadre, também vou nessa” e “As amigas”, que consistem em apresentações de teatro de rua, oficinas (para entender os diferentes tipos de violência vivenciados pelas mulheres) e visitas aos serviços (buscando criar uma rede de solidariedade entre as mulheres nas comunidades/bairros), de modo a divulgar uma referência local de apoio para as que se encontram em situação de violência:

Após a aprovação da Lei Maria da Penha, temos acompanhado sua “tímida” implementação, tanto com *blitz*/visitas aos serviços municipais Centro de Referência, Casa Abrigo, serviços de saúde, com programas de atendimento a violência contra as mulheres e o aborto legal, Delegacias de Apoio à Mulher e Delegacias Comuns no Estado. Isso permite desenvolver, na maioria das vezes, um relatório com a situação encontrada nos serviços, denúncias e reivindicações, encaminhados aos governos, ao Ministério Público, e em algumas circunstâncias, a imprensa. Participamos em seminários dos movimentos de mulheres e audiências públicas promovidas pela Comissão da Mulher da Assembléia Legislativa. Tentamos também incidir no orçamento público para

alocar recursos na implementação real da lei. (Ana Bosch¹³, integrante do grupo)

Ana Bosch acrescenta que o papel das ONGs feministas é atuar na proposição, no questionamento e nas denúncias sobre o cumprimento ou não da lei tanto regionalmente quanto nacionalmente, além de acompanhar e entender o que é investido no orçamento federal para a implementação e a garantia dos recursos que a lei determina: “É permanente também a divulgação dos serviços quando eles existem, pois ninguém reivindica o que não conhece. Temos de debater a violência vivida pelas mulheres e a proteção vinda de um marco legal”.

Em Brasília, a ONG Anis atua na defesa e promoção da lei por meio de pesquisas. Mesmo não tendo tido nenhum envolvimento direto para a aprovação da lei, a ONG atuou, por exemplo, em um levantamento bibliográfico, publicado em forma de livro, intitulado *Bibliografia Maria da Penha: violência contra a mulher no Brasil*¹⁴, com o objetivo de colaborar com as pessoas que pesquisam ou têm interesse na temática. A Anis também produziu outros dois levantamentos bibliográficos antes dessa iniciativa, um sobre violência contra a mulher e outro sobre violência sexual contra a mulher.

Fabiana Paranhos, da Anis, chama a atenção para um desafio que passou a ser enfrentado com frequência não apenas pelas ONGs feministas, mas por todas as organizações não governamentais, que é a falta de recursos financeiros para sobrevivência. O desenvolvimento do País e a saída dos organismos internacionais de financiamento para outros países no mundo e o dilema da atuação com verbas oriundas de empresas são grandes dificuldades para a sobrevivência dessas organizações. Para a pesquisadora, o papel das ONGs é realizar um controle social do que é investido com o dinheiro público, pressionar para a garantia dos direitos dos cidadãos e cobrar do Estado a execução e a criação de leis:

Em qualquer lugar do mundo, se o Estado fizesse tudo o que deveria, as organizações do terceiro setor não existiriam. As ONGs existem porque algo está errado, seja na área dos direitos da mulher ou nas área de direitos humanos, proteção à criança e ao adolescente

¹³ Entrevista realizada em 21.02.2011, com Ana Bosch, integrante da Loucas de Pedra Lilás, responsável pela área de violência contra a mulher.

¹⁴ Publicação disponível em: www.anis.org.br.

ou meio ambiente... Quando o Estado falha, a sociedade organizada se manifesta. A parceria do Estado com a sociedade civil é necessária porque o Estado já se provou que não é capaz de monitorar ou atender a todas as demandas. (Fabiana Paranhos, Anis)

Em geral, todas as ONGs entrevistadas reforçam a importância da realização de um trabalho coletivo para que a Lei Maria da Penha seja implementada e cumprida. Assumindo que a violência contra as mulheres é uma “questão de ordem pública”, não devem mais ser aceitos os ditados de que “roupa suja se lava em casa” ou que “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 31).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como objetivo geral analisar a influência e atuação das ONGs feministas para a aprovação e efetivação da Lei Maria da Penha a partir de avaliação documental e de entrevistas. Ao longo da pesquisa foi possível descobrir que, nas últimas décadas, todo o processo de implantação de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres contou com o trabalho realizado pelos movimentos de mulheres e feminista, destacando-se fundamentalmente a atuação das ONGs feministas brasileiras.

A aprovação da Lei Maria da Penha não ocorreu sem um trabalho prévio tanto da sociedade civil quanto do próprio Estado. O início desse cenário de prevenção e combate à violência foi iniciado em 1970, a partir das denúncias envolvendo o assassinato de mulheres, passando pela luta para a abertura de delegacias especializadas de atendimento e uma legislação específica em 1990, culminando com a aprovação da Lei Maria da Penha.

Como muitas ONGs feministas ouvidas nesta pesquisa indicam, há muitos desafios a serem enfrentados até o cumprimento efetivo da legislação. É preciso vencer barreiras entre integrantes do Estado, que desconhecem ou declaram a inconstitucionalidade da lei, e até mesmo ir contra projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para a realização de mudanças na lei, muitos propondo retrocessos. Como explicou David Garland, autor de *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, em entrevista à Revista Com Ciência (2008), “uma sociedade precisa refletir não somente a respeito de como os indivíduos devem ser punidos, mas sim sobre questões mais amplas, como a política penal afeta comunidades, opiniões políticas, economia e cultura

da sociedade de maneira geral". Além disso, as ONGs feministas devem atuar para que os serviços de atendimento sejam expandidos e passem a funcionar em rede e que exista a garantia de recursos orçamentários adequados para o combate e a prevenção da violência.

O papel de confronto entre o Estado e as ONGs feministas durante a ditadura assumem agora uma postura não apenas reivindicatória, mas também colaborativa. O cenário de exclusão e de desigualdades sociais vivenciadas não só pelas mulheres brasileiras, mas por outras parcelas da população, somado às dificuldades enfrentadas pelo Estado para abranger todo o País em suas ações, fazem com que as ações de muitas organizações não governamentais brasileiras sejam fundamentais para a garantia de uma maior equidade e cidadania.

Da mesma forma que as ONGs brasileiras, de maneira geral, e as ONGs feministas, em especial, alcançaram um lugar de destaque, seja no planejamento de políticas públicas e programas governamentais ou na defesa de direito da população, também é dever dos representados conhecer, utilizar e participar ativamente destes espaços de diálogo. Nessa atuação das ONGs feministas, certamente uma das principais conquistas, senão a maior, foi a aprovação da Lei Maria da Penha. Contudo, muito ainda há a ser realizado, o que envolve ações de *advocacy*, *accountability* e trabalho em rede.

Infelizmente, as maiores barreiras e resistências para a implementação da lei são encontradas no Poder Judiciário, juntamente ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos advogados. Mesmo que o Executivo e o Legislativo demorem na criação de serviços e com a pequena quantidade de recursos orçamentários, ainda há muito a avançar em relação ao Poder Judiciário. A Lei Maria da Penha, porém, não é demanda específica do setor jurídico. Para que a Lei Maria da Penha possa ser efetivada, é preciso uma articulação conjunta entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, terceiro setor, sociedade e iniciativa privada. Mais do que utilizar a lei, deve-se investir fortemente em campanhas e na conscientização da população desde a base, de forma que uma cultura de paz plena possa começar a acontecer. A atuação das ONGs feministas junto a esse poder é um desafio, uma vez que os maiores contatos sempre foram com os outros dois poderes.

Ao mesmo tempo, muitas ações também vêm sendo realizadas pelo Governo brasileiro em defesa da Lei Maria da Penha. No dia 24 de março de 2011, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) definiram que a Lei Maria da Penha deve ser aplicada conforme a Constituição. Na ocasião, os

Ministros proibiram o benefício de suspensão das penas na ocorrência de casos de agressões leves. “[A lei], além de constitucional, é extremamente necessária porque é no seio da família que infelizmente se dá [sic] as maiores violências e as maiores atrocidades”, afirmou, nesse dia, o Ministro Dias Toffoli (Supremo..., 2011). “Todas as vezes que uma de nós é atingida, todas as mulheres do mundo são. É a auto-estima que vai abaixo. É esta mulher que não tem mais condições de cumprir seu papel com dignidade e estamos falando de dignidade humana”, acrescentou a Ministra Cármen Lúcia (Supremo..., 2011). Outros órgãos, como a própria SPM, também promovem com frequência campanhas e ações voltadas para a discussão sobre a temática, ampliando significativamente a atuação em relação à lei.

Conforme o próprio CFEMEA (2009) recomenda, são demandas fundamentais para a garantia da implementação e o cumprimento da Lei Maria da Penha, uma ação articulada e estruturada dos movimentos feministas e de mulheres, tanto no planejamento de políticas governamentais quanto no acompanhamento do orçamento federal. Isso inclui também compreender as competências da Constituição Federal para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. São atuações dessa natureza que promoverão o avanço nos campos dos direitos da mulher.

REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jaqueline. *O que é feminismo*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Sistema penal e violência de gênero: análise sociojurídica da Lei nº 11.340/2006. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 23, n. 1, apr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922008000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.455, de 13 de maio de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10455.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.778.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.886, de 17 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.886.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRAZÃO, Analba; OLIVEIRA, Guacira Cesar de (Coord.). *Violência contra as mulheres – Uma história contada em décadas de lutas*. Brasília: CFEMEA; MDG3 Fund, 2010.

CALDAS, Cristina; KANASHIRO, Marta. *Revista Com Ciência*, maio 2008. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=35&tipo=entrevista>>. Acesso em: 11 maio 2012.

CARREIRA, Denise; AJAMIL, Menchu; MOREIRA, Tereza. *Mudando o mundo: a liderança feminina no século 21*. São Paulo: Cortez, 2001.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. Lei Maria da Penha: do papel para a vida. Comentários à Lei nº 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário, 2009. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128&task=view.download&cid=64>. Acesso em: 20 jul. 2012.

COLOURIS, Daniela. Violência, gênero e impunidade: a construção da verdade em casos de estupro. Dissertação de Mestrado pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista. Marília, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Biblioteca%20unesp.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

GARAPON, A.; PAPAPOULOS, I. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARLAND, D. *La Cultura del Control: Crimen y Orden Social en la Sociedad Contemporánea*. Capítulos 1, 2, 3, 6, 7 e 8. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

LARRAURI, E. *La Herencia de la Criminología Crítica*. Capítulo 5. Madri: Siglo Veintiuno de España, 2000.

LAVIGNE, Rosane. Lei Maria da Penha: o movimento de mulheres chega ao Poder Judiciário. In: CUNHA, José Ricardo (Coord.). *Direitos humanos e Poder Judiciário no Brasil: Federação, Lei Maria da Penha e Juizados Especiais Federais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

PORTO, Maria Stela Grossi. *Sociologia da violência do conceito às representações sociais*. São Paulo: Francis, 2010.

RINALDI, Alessandra de Andrade. Violência e gênero. A construção da mulher como vítima e seus reflexos no Poder Judiciário: a Lei Maria da Penha como um caso exemplar. In: KLEVENHUSEN, Renata Braga. *Direito público e evolução social*. 1. sér. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SANTOS, Ângela. Um caso exemplar. In: O progresso das mulheres no Brasil. Brasília: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA). 2006. Disponível em: <<http://www.genero.racaetnia.org.br/publicacoes/Progresso%20das%20Mulheres-BR.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

SUPREMO declara válido texto da Lei Maria da Penha. *Gazeta Online*, 24 mar. 2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/03/noticias/minuto_a_minuto/nacional/806419-supremo-declara-valido-texto-da-lei-maria-da-penha.html>. Acesso em: 9 fev. 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre Bookman, 2001.