

Avançamos, mas ainda é preciso mais para desconstruir as desigualdades de gênero e raça no Brasil

Aline Yamamoto^{1 2}

No ano em que a [Lei 11.340/2006](#) (Lei Maria da Penha) completa 10 anos, muitas matérias, análises e perguntas são feitas. A primeira delas geralmente se refere à eficácia da lei: houve diminuição da violência doméstica e familiar contra as mulheres? E esta pergunta vem associada ao aspecto punitivo da lei: quanto maior a pena, maior o custo do cometimento do crime, mais prisão e conseqüentemente, menos crime? Muitos estudos já demonstraram a fragilidade do efeito preventivo do aumento de pena em relação ao cometimento de um crime, dada o conjunto de fatores sociais, culturais e individuais relacionados à prática do ato ilícito. Se a violência não tiver diminuído, a lei falhou?

Ao longo dessa década [diversas pesquisas foram e vem sendo realizadas para dimensionar o fenômeno da violência contra as mulheres no Brasil](#) e obter um retrato menos nebuloso de sua magnitude, mas os dados que dispomos não nos permitem afirmar com precisão se a lei provocou esse efeito preventivo, seja porque se trata de um fenômeno com alta taxa de subnotificação, seja porque ainda não possuímos uma série histórica para tanto. Em 2015, entretanto, um primeiro estudo realizado pelo IPEA apontou para um cenário animador, ao constatar que a [LMP \(Lei Maria da Penha\) teve efeito na contenção de assassinatos de mulheres baseados no gênero no Brasil](#).

Para ampliar nossa reflexão sobre essa década de vigência da Lei Maria da Penha, proponho mudar o foco de análise a partir de uma premissa básica: esta não é uma lei essencialmente penal e analisá-la sob essa lente seria o mesmo que condená-la ao fracasso – e para isso não precisaríamos sequer dos dados, já que nenhuma lei penal, por si só, é capaz de alterar uma cultura milenar de desigualdade e discriminação contra as mulheres, causa estruturante das diversas formas de violências que nos atingem cotidianamente. A proposta neste artigo é analisar os 10 anos da LMP a partir da integralidade das ações e políticas públicas, já que esta é sua principal característica – motivo pelo qual, inclusive, foi considerada pelas

¹ Advogada feminista, mestre em Criminologia e Execução Penal pela Universidade Autônoma de Barcelona, pós-graduada em Direitos Humanos das Mulheres pela Universidade do Chile, ex-secretária nacional adjunta de enfrentamento à violência contra as mulheres (2015/2016) e membro da União de Mulheres de São Paulo.

² Agradecimentos especiais à Ana Teresa Iamarino, cuja parceria e amizade me engrandecem muito. A partir dessa troca de olhares e experiências ela deu enormes contribuições a este artigo.

Nações Unidas como uma das melhores leis para o enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Vamos desvendar as mudanças institucionais e políticas que essa lei, [conhecida por 98% da população](#), provocou no Brasil nos últimos 10 anos? Quais seus limites, avanços e desafios?

Poder Executivo

A Lei Maria da Penha é uma grande referência para a consolidação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil e podemos dizer que caminhamos a passos largos nos últimos 10 anos. Não se trata de ignorar as conquistas que aconteceram em décadas anteriores, tampouco subestimar o quanto ainda resta por fazer, mas simplesmente reconhecer a força de uma lei para a ampliação e fortalecimento das ações que já estão em curso.

No âmbito da política nacional, um ano após a promulgação da LMP, foi lançado o [Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres](#) como uma estratégia de gestão e de descentralização da política, estruturada em torno de quatro eixos: prevenção e repressão da violência, assistência e promoção dos direitos das mulheres. A Lei Maria da Penha foi muito importante para que o enfrentamento da violência contra as mulheres fosse realizado de forma multidimensional e isso se refletiu nas políticas públicas desenvolvidas a partir de 2006.

O desenho da estratégia de gestão tinha como premissas a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações. Tendo isso em vista, a Secretaria de Políticas para as Mulheres³ criou uma ferramenta de gestão do Pacto, chamada Câmara Técnica, da qual participavam, inicialmente, representantes dos diversos Ministérios implicados na execução de diferentes ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, tais como saúde, justiça, desenvolvimento social etc., e em um momento posterior passou a envolver também membros das diversas instituições do sistema de justiça. O norte das ações estava definido no Plano Nacional de

³A SPM foi criada em 2003 como órgão ligado à Presidência da República e desde 2010 passou a ter status de Ministério. Em outubro de 2015, juntamente com outras pastas, passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. O atual governo interino extinguiu este Ministério e atualmente a SPM passou a ser um órgão ligado ao Ministério da Justiça e Cidadania. Até o momento não se sabe qual é a estrutura da Secretaria e quais de suas políticas e ações terão continuidade.

Políticas para as Mulheres, construído a partir de ampla participação social e das demandas trazidas pelas próprias mulheres nas conferências nacionais de políticas para as mulheres. Os pontos de partida para o diálogo com estados e municípios na adesão ao Pacto eram: a criação de um órgão responsável pela política para as mulheres, a elaboração de um plano estadual ou municipal de enfrentamento à violência contra as mulheres (conforme as diretrizes nacionais) e a criação de uma instância de gestão intersetorial da política, que seria a correspondente câmara técnica estadual ou municipal do pacto. Com esses compromissos, a SPM e os demais Ministérios apoiaram a criação de políticas estaduais e municipais por meio de repasse de recursos e realizaram o monitoramento contínuo das ações, seja por meio dos convênios e visitas técnicas, seja pela realização periódica de encontros nacionais das gestoras estaduais do Pacto.

Todas as 27 unidades federativas aderiram ao Pacto e cerca de 10% dos municípios brasileiros também o fizeram. Foi, portanto, a partir desses acordos firmados entre governo federal, governos estaduais e governos municipais que a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres foi se consolidando país a fora.

Ao longo dos quatro anos após o lançamento do Pacto e a partir da elaboração de novos [Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres](#) e dos diferentes mecanismos de gestão da política, os eixos estruturantes do Pacto foram redefinidos da seguinte forma: 1) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; 3) garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; 4) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; 5) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

Seguindo esses cinco eixos, inúmeras iniciativas foram desenvolvidas, tais como: parcerias para a realização de cursos de divulgação da LMP e formação de profissionais da rede de serviços especializados e do sistema de justiça; campanhas informativas e de sensibilização para o tema; elaboração de protocolos, normas técnicas e diretrizes para criação e atendimento nos diversos serviços, como delegacias especializadas, juizados especializados, abrigo, centros de referência de atendimento às mulheres, serviços de responsabilização e educação de agressores, serviços de saúde diversos; produção de dados e informação por meio do Ligue 180, do Observatório de Igualdade de Gênero e parcerias com institutos de pesquisa como IBGE, IPEA, organismos internacionais e organizações da sociedade civil; apoio à

criação de sistemas de informação e dados, em especial no âmbito da saúde e segurança pública; apoio para a ampliação da rede de serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência nas áreas de saúde, assistência, segurança e justiça; iniciativas de cooperação internacional e acordos bilaterais e multilaterais para o atendimento das mulheres brasileiras em situação de violência, tráfico de pessoas e exploração sexual no exterior; parcerias para a realização de atividades educativas, como o Programa Diversidade e gênero nas escolas e o Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; parcerias para promover a autonomia econômica e financeira das mulheres, facilitar o acesso a programas de crédito e de formação; parcerias para garantir o acesso a direitos e serviços, como moradia, Bolsa Família etc.

É importante observar que, embora o fortalecimento da política de enfrentamento à violência contra as mulheres tenha se dado a partir da LMP, as ações desenvolvidas vão além da violência doméstica e familiar. Essas ações possuem interface com outras políticas nacionais específicas, como aquela dirigida às mulheres em situação de prisão e egressas do sistema prisional, ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, de promoção dos direitos da população LGBTTI, de combate à violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, de atendimento integral à saúde das mulheres, dentre outras.

O que se observa é que as ações realizadas no âmbito do Pacto se complementam para o enfrentamento à violência em todos os seus aspectos, contemplando as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres, para além do combate à violência, com base em de um diagnóstico comum, construído a partir das necessidades locais. Assim, não se trata de ações isoladas, simultâneas ou sobrepostas, e sim ações planejadas conjuntamente pelos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros) e implementadas de forma coordenada, com fins a atingir o objetivo comum de desconstruir as desigualdades e combater as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres, interferir nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira, promover o empoderamento das mulheres e garantir um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência.

Em 2013 outra iniciativa foi lançada pela SPM para avançar quanto à implementação dos eixos estruturantes do Pacto, em especial no que se refere ao acesso à justiça: o

Programa Mulher, Viver sem Violência. Esse programa está estruturado em seis estratégias principais: 1) a criação de um novo tipo de atendimento às mulheres em situação de violência, a partir da reunião, em um mesmo espaço físico, dos principais serviços de justiça, segurança, assistência e autonomia econômica para as mulheres, facilitando-lhes o acesso. Tais espaços foram denominados Casa da Mulher Brasileira, a serem implantados em todas as capitais; 2) ampliação e melhoria do atendimento do Ligue 180, tanto no que se refere à abrangência do atendimento quanto às suas funcionalidades, isto é, o serviço passou a encaminhar, quando possível, as denúncias de violência às autoridades locais para que iniciem a investigação e também se expandiu o atendimento gratuito às brasileiras residentes em determinados países; 3) criação e distribuição de unidades móveis de atendimento às mulheres em situação de violência, em especial nas áreas rurais e de difícil acesso, onde não há serviços especializados. 4) ampliação do atendimento às vítimas de violência sexual no serviço de saúde, com a habilitação de profissionais da saúde para a realização da coleta de vestígios e armazenamento em locais adequados para garantir a cadeia de custódia da prova; 5) realização de campanhas periódicas de sensibilização e mudança de comportamento; e 6) criação de serviços em regiões de fronteira seca do Brasil, locais de grande fluxo de recursos, bens e pessoas, com particularidades para as formas de violência sofridas pelas mulheres brasileiras e estrangeiras nesses contextos.

Ao lado dessas inovações e do aumento do orçamento da política pública voltada ao enfrentamento da violência contra as mulheres, a complexidade na implantação da Casa da Mulher Brasileira, já em funcionamento em Campo Grande (MS), Brasília (DF) e Curitiba (PR) e com obras em andamento em outras capitais, gerou uma centralização de esforços e recursos nessa ação, ao mesmo tempo em que desacelerou outras importantes iniciativas que estavam em andamento. Um exemplo disso pode ser observado na redução do crescimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres, que nos últimos anos recebeu menor aporte de investimento por parte do governo federal. O desafio constante desses serviços, em especial os centros de referência ou especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, que não estão inseridos em outras políticas setoriais, como assistência ou saúde, tem relação direta com sua sustentabilidade, pois esses equipamentos estão mais sujeitos a sofrer alterações com mudanças de governo.

O principal avanço que o Brasil alcançou com a sanção da Lei Maria da Penha foi respaldar a institucionalidade

necessária para que as políticas para as mulheres se estruturassem. Um indicador irrefutável é o crescimento dos Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), que nos primeiros dez anos de existência da Secretaria de Políticas para as Mulheres apresentaram aumento de mais de 4.000%: em 2003 eram 13 e em 2013 chegaram a 544 nos níveis municipal, estadual e distrital. De 2005 a 2012 foram repassados mais de R\$ 16 milhões para as OPMs se fortalecerem e estruturarem com aquisição de equipamentos e capacitação de pessoal, prioritariamente.

Mais do que números exponenciais, esses dados são, na verdade, indicadores do quanto a SPM e o Pacto, mais especificamente, fortaleceram as políticas para as mulheres em todo o Brasil. Com o aumento do quantitativo desses OPMs houve maior visibilidade ao tema e maiores possibilidades de execução da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, como a adoção de recursos orçamentários próprios, aumento da rede de serviços especializados, dos serviços ofertados, da qualidade desses e, conseqüentemente, do aumento da população atendida e sabedora de seus direitos. Essa capilaridade favoreceu uma maior conscientização política para o tema proposto, provocando a preocupação por parte de todos os entes e poderes federativos que, integrados e signatários do Pacto, contribuem para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Com a visibilidade que o tema atingiu nos últimos anos, é notório o reconhecimento social para as violências praticadas contra as mulheres. Além de pesquisas em instituições acadêmicas, governamentais e não-governamentais e do interesse levantado pelas diversas manifestações da mídia, é importante salientar que, outrora, alguns tipos de violência contra as mulheres, não eram reconhecidos como crimes, eram encobertos e/ou naturalizados na sociedade. Temas como estupro (em todas as suas modalidades), exploração sexual (em especial o tráfico) e feminicídio entraram em pauta nos debates sociais como desdobramento dos discursos e discussões propostas pela SPM e pelo amadurecimento da política desenvolvida. As violências contra as mulheres tomaram proporções de maior visibilidade no país e, com isso, multiplicaram-se as práticas exitosas que têm sido desenvolvidas em diversos estados brasileiros.

Essa breve história não é suficiente para entender a dimensão das conquistas, mas permite ter uma ideia do quanto caminhamos até chegar aqui. O desafio de fazer a política chegar aos quatro cantos do país e, em especial, para todas as mulheres brasileiras, de diferentes origens, raças, etnias, idade, orientação sexual etc. foi e continua sendo enorme, assim

como ampliar o acesso à justiça e mudar a cultura, também presente nos serviços públicos, de discriminação e violência contra nós, mulheres. A isso se somam os riscos de retrocessos em tempos de crise política e econômica, haja vista a atual tendência de diminuição dos Organismos de Políticas para as Mulheres e de seu rebaixamento em termos de estrutura, orçamento e poder de decisão.

Sistema de justiça

Os efeitos mais imediatos que se podem esperar de uma lei se dão no âmbito do sistema de justiça e também nesse aspecto a Lei Maria da Penha foi bastante ousada: não apenas recolocou o problema da violência doméstica e familiar contra as mulheres em outro patamar de importância - deixando claro que se trata de um grave problema social desde a perspectiva da desigualdade baseada no gênero, mas também forçou a criação de novas estruturas e procedimentos administrativos e judiciais, reposicionando o debate da violência contra as mulheres dentro e fora do sistema de justiça e contribuindo, inclusive, para que os atores do poder judiciário se vissem obrigados a desenvolver novas estratégias de atuação e buscassem atuar em parceria com outros órgãos.

Dentro do judiciário, a resposta que se dava a casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres partia de um sistema desenhado para lidar com crimes de menor potencial ofensivo, que eram os Juizados Especializados Cíveis e Criminais previstos da Lei 9.099/1995. Isso refletia a alta tolerância a esse tipo de violência, como se a Justiça não tivesse que se ocupar de um problema da vida íntima do casal. A mensagem da Lei foi dada no sentido de inverter essa lógica: tirar os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres dessa instância judicial e determinar a criação de estruturas especializadas para processá-los e julgá-los. A Lei disse explicitamente que a violência contra as mulheres baseada no gênero é uma grave violação dos direitos humanos, com repercussão em vários âmbitos de suas vidas e afetando a sociedade como um todo. Caberia, portanto, à Justiça, criar os meios necessários para proteger as mulheres e punir os agressores.

Foram diversas as medidas previstas na LMP para promover tais mudanças no sistema de justiça: o amplo e exemplificativo rol de medidas protetivas de urgência; a criação dos Juizados especializados com competência híbrida (cível e criminal); a possibilidade de efetivar a prisão do agressor, seja em flagrante ou preventivamente; a obrigatoriedade de prover assistência

jurídica às mulheres em todos os atos processuais; as causas de aumento de pena em casos de violência doméstica e familiar e outras.

Essa reorganização da Justiça foi acontecendo aos poucos ao longo dos anos e podem ser constatados diferentes avanços: hoje existem cerca de 100 juizados ou varas especializadas de violência doméstica ou familiar; uma [instância específica dentro de cada um dos 27 Tribunais de Justiça Estadual e Distrital para coordenar as ações sobre o tema](#); e vários fóruns e grupos especializados em violência contra as mulheres no Judiciário (Fonavid), no Ministério Público (Copevid) e na Defensoria Pública (Comissão junto ao Condege).

Desde 2007 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realiza anualmente, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, as Jornadas de Trabalho da Lei Maria da Penha, reunindo juízas e juizes para aprimorar a aplicação da Lei em todos os Estados. A partir dessas Jornadas, em 2009, foi criado o Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres (Fonavid), que também passou a reunir-se anualmente para debater e trocar experiências, bem como firmar entendimentos comuns na interpretação da lei, criando os [enunciados que visam orientar os procedimentos dos operadores do Direito e servidores](#) que trabalham com casos de violência doméstica em todo o país.

No Ministério Público, foi instalada a [Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher \(COPEVID\)](#), ligada ao Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Tal Comissão também edita enunciados sobre a aplicação da LMP e se reúne periodicamente para debater questões sobre violência contra as mulheres. Mais recentemente, também foi instalada a [Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público \(CNMP\)](#), para o desenvolvimento de estudos, estratégias e iniciativas em âmbito nacional. Dentro de tal Comissão foi criado o Grupo de Trabalho Combate à Violência Doméstica e Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e uma das ações que vêm sendo realizadas diz respeito à criação do Cadastro Nacional de Violência Doméstica, previsto no art. 26 da LMP.

Na Defensoria Pública, o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege) criou a [Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos das Mulheres](#), para fortalecer as ações de promoção da igualdade de gênero e de enfrentamento à violência contra as mulheres nessa instituição. Além da edição de enunciados, esta Comissão organizou um [Protocolo Mínimo de Padronização do Acolhimento e Atendimento da Mulher](#) em situação de

violência doméstica e familiar no âmbito das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal.

Todas essas instâncias são articuladoras de políticas públicas no âmbito das instituições do sistema de justiça e, a partir de um acordo de cooperação técnica com a SPM e com o Ministério da Justiça firmado em 2011, atuam em estreito diálogo por meio da [Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha](#). As iniciativas buscam criar referências nacionais na aplicação da LMP em consonância com a perspectiva de gênero e de direitos humanos por parte de toda a rede de atendimento. Um passo importante fruto desse diálogo foi dado em fevereiro de 2016, quando os grupos especializados da magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública reuniram-se, pela primeira vez, em Brasília, junto com a SPM, para definir patamares comuns de entendimento e estratégias de enfrentamento à violência contra as mulheres no país.

Essa atuação integrada e articulada entre os diversos atores do sistema de justiça e da rede de atendimento às mulheres em situação de violência é ponto de partida para a LMP. Esse é um enorme desafio, em especial na lógica de resolução de conflitos dada pelo Poder Judiciário, uma das instâncias menos democráticas de poder e com menor permeabilidade para absorver demandas dos diversos movimentos sociais e políticos, e não por acaso, o poder que ofereceu maior resistência à aprovação e implementação adequada da LMP, situação que só começou a mudar efetivamente após 2012, quando [Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da lei](#).

Apesar dos muitos passos dados nessa última década, as estruturas criadas estão longe de dar conta da demanda e ainda se concentram nas grandes cidades. O comando da LMP sobre a competência híbrida dos juizados especializados de violência doméstica e familiar é um dos aspectos que provoca maior resistência por parte do Judiciário e, na maioria dos casos, os juizados possuem competência exclusivamente penal, limitando as providências de natureza cível às medidas protetivas de urgência. Isso propicia tratamentos dissonantes da Justiça sobre um mesmo caso. Exemplo disso ocorre de forma evidente nas varas da família, cujos conflitos familiares estão relacionados em grande medida à violência doméstica contra as mulheres, mas cuja aplicação da LMP é, na maioria dos casos, ignorada. Lá se aplicam as disposições do Código Civil que privilegiam

métodos de mediação e conciliação, incompatíveis com situações de violência baseadas no gênero e, por isso, vetadas pela LMP.

Inúmeras pesquisas e estudos qualitativos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha no sistema de justiça têm alertado para a perpetuação da banalização dos casos de violência contra as mulheres, apontando para as resistências e reacomodação do sistema de justiça a outras práticas que seguem revitimizando as mulheres e reproduzindo os estereótipos machistas de comportamentos femininos e masculinos. Será que o ganho que se teve com a notoriedade e reconhecimento da violência contra as mulheres como um grave problema social foi capaz de mexer nas estruturas de desigualdades entre os gêneros? Esta é uma questão que devemos formular persistentemente, pois pouco avançaremos se focarmos nas violências e não mexermos nas suas causas estruturantes, como reforça a própria LMP.

Poder Legislativo

Considerando o contexto regional latino-americano, cuja década de 90 foi marcada por alterações e inovações legislativas diversas sobre violência doméstica e familiar, o Brasil demorou para editar uma lei específica sobre essa problemática, tendo recebido recomendações claras da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para fazê-lo⁴. As resistências para avançar nesse debate dentro do Congresso Nacional eram e continuam sendo enormes, ainda mais ao considerarmos a baixa representatividade das mulheres no poder legislativo - o Congresso Brasileiro possui, atualmente, apenas 9% de representação feminina na Câmara e 13% no Senado. Apesar de o gênero dos(as) parlamentares não ser determinante na edição de leis que combatam as desigualdades e promovam os direitos das mulheres, observa-se que uma maior participação das mulheres gera um ambiente mais acolhedor a essas propostas. Neste contexto de resistências, para que uma lei como a LMP fosse aprovada, foi

⁴Tal recomendação foi feita pela CIDH em 2001, após analisar o caso da Maria da Penha Maia Fernandes, cuja Justiça lhe foi negada ante a demora no julgamento definitivo do seu ex-companheiro, que tentou matá-la por diversas vezes. A comissão considerou que o Estado brasileiro era responsável pela omissão, negligência e tolerância à violência doméstica contra as mulheres.

necessário partir de um processo legislativo eminentemente popular, da base do movimento feminista organizado e, ainda assim, foi essencial contar com o apoio de um Organismo de Políticas para as mulheres no executivo federal - a então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, criada em 2003 pelo ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. O fato de o processo de elaboração desta lei ter sido cuidadoso e democrático é o que lhe confere legitimidade indiscutível, seu pilar de sustentação.

A aprovação da Lei 11.340 em 7 de agosto de 2006 foi, portanto, resultado desses diversos olhares sobre o fenômeno e não é por outra razão que ela é tão elogiada e reconhecida nacional e internacionalmente. Pela primeira vez uma lei introduz o conceito de violência baseada no gênero e faz diversas referências às duas principais Convenções internacionais que tratam sobre discriminação e violência contra as mulheres ([CEDAW](#) e [Convenção de Belém do Pará](#)) além de, como já mencionado, partir de uma perspectiva integral de enfrentamento a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Apesar dessas qualidades sobre o conteúdo da lei e os avanços por ela impulsionados no que se refere especialmente às políticas públicas, é preciso também recordar uma de suas principais limitações: a LMP trata apenas de uma das diversas formas de violências praticadas contra nós, mulheres. Por isso é que se diz, em âmbito regional, que a lei é considerada de 1ª geração, pois somente versa sobre a violência doméstica e familiar. Um dos reflexos negativos disso foi a restrição de atendimento em alguns dos serviços especializados de enfrentamento à violência contra as mulheres. Um exemplo mais evidente ocorre nas Delegacias especializadas de atendimento às mulheres, serviços que foram criados muito antes da existência da Lei Maria da Penha (a primeira data de 1985), para atender todos os casos de crimes praticados contra as mulheres: atualmente, muitas delas têm sua competência fixada pela LMP, e os demais crimes passaram a ser atendidos em delegacias comuns.

Nos anos 2000, diversos países da América Latina avançaram na elaboração de leis integrais de enfrentamento a todas as formas de violência (conhecidas como leis de 2ª geração), em âmbito público e privado, com uma perspectiva de gênero e com comandos para a prevenção e repressão dos crimes, medidas de proteção, assistência e reparação às mulheres. O grande diferencial dessas leis é que consideram o contexto histórico de desigualdade entre os gêneros e preveem um amplo rol de violências que

são sistematicamente cometidas contra as mulheres, indo muito além do aspecto meramente punitivo.

Assim, o fato de no Brasil haver a previsão, no Código Penal, de outros crimes que afetam especialmente as mulheres, como estupro, assédio sexual, tráfico de pessoas, entre outros, não significa que estejamos cumprindo com o dever internacional de diligência e assegurando às mulheres o direito de viver uma vida sem violência. Para alterar um sistema que naturaliza e tolera a violência contra as mulheres é preciso muito mais que isso, como já apontou a LMP.

É importante lembrarmos, ainda, que há formas recorrentes de violências contra as mulheres baseadas no gênero que sequer têm previsão legal, tais como a violência obstétrica⁵ (procedimentos ou atos em geral praticados por profissionais da saúde em mulheres gestantes, antes, durante ou após o parto, ou em casos de abortamento, em desrespeito a seus direitos, sua autonomia e capacidade de decidir sobre seu corpo e sexualidade), a violência política⁶ (atos praticados contra mulheres que tenha como objeto ou resultado diminuir, anular, impedir seus direitos políticos ou a participar de assuntos políticos e públicos em igualdade com os homens, que em muitos casos tornam-se mais evidentes à medida que as mulheres ampliam sua participação em espaços de decisão e poder), as diversas formas de violência institucional (praticadas por ação ou omissão de agentes do Estado, que no exercício de cargo ou função, reproduzem os estereótipos e discriminações de gênero), as violências promovidas por diferentes meios de comunicação, como redes sociais, dentre outras. E temos que ter em vista que neste conjunto de mulheres há sempre especificidades que precisam ser consideradas não só no momento de aplicar a lei, mas também ao elaborá-las. Diferenças de cor, raça e etnia, idade, origem, orientação sexual, identidade de gênero, dentre outras, podem requerer proteções diferenciadas e específicas.

Um rápido olhar para a atividade legislativa de nosso parlamento permite afirmar que o tema da violência contra as mulheres passou a encontrar

⁵Em 2014 a Organização Mundial da Saúde publicou uma declaração sobre Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde, acessível aqui: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134588/3/WHO_RHR_14.23_por.pdf

⁶Em 2015 a Comissão Interamericana de Mulheres da OEA promoveu um debate hemisférico ante o crescente assédio e violência contra mulheres que exercem seus direitos políticos, como por exemplo aquelas que ocupam altos cargos políticos e de decisão, como parlamentares, ministras, prefeitas, governadoras, membros do Judiciário, e até mesmo chefes de Estado. A partir desse diálogo foi publicada uma declaração sobre a violência e assédio político contra as mulheres, disponível aqui: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-ES.pdf>.

espaço na agenda de congressistas, principalmente a partir dos dados divulgados pelo TSE de que aumentou para 52,25% o eleitorado feminino no Brasil. Mas precisamos estar atentas aos vários interesses em disputa. Levantamento realizado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres a partir das informações da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e Secretaria da Mulher da Câmara de Deputados, no âmbito da Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha identificou que havia, na legislatura anterior (2014) mais de 100 propostas legislativas que versavam sobre violência contra as mulheres. Em 2015 (já na atual legislatura), a SPM realizou uma análise sobre 62 propostas que estavam em tramitação e verificou que 26 delas tratavam de violência doméstica e familiar (17 propostas referiam-se a outras formas de violência), sendo que 12 pretendiam alterar a LMP, especialmente no que se refere a procedimentos judiciais. Entre possíveis avanços e retrocessos, há de se reconhecer que nesses 10 anos de vigência da lei, ainda há previsões que sequer saíram do papel. É preciso ter cautela e cobrar dos poderes públicos a efetiva implementação desta lei.

Frisamos também a importância da participação social e de estabelecer um processo de consulta a especialistas e representantes dos movimentos de mulheres e feministas quando se trata de criar leis sobre esse tema. Depois da LMP, outra lei que nasceu com o propósito de dar visibilidade à violência letal de mulheres baseada no gênero foi a [Lei 13.104/2015](#), que alterou o Código Penal para inserir o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio. Longe de pretender comparar esta lei com a dimensão das mudanças promovidas pela LMP, no que se refere ao processo de elaboração do texto legal, a iniciativa partiu de estudos e pesquisas sobre leis adotadas em outros países latino-americanos e também passou por diversas consultas internas. A Secretaria de Políticas para as Mulheres em parceria com a ONU Mulheres no Brasil realizou oficinas com representantes da sociedade civil, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, além de audiências públicas com especialistas no Senado. O texto finalmente aprovado foi parcialmente modificado no Senado e na Câmara, tendo sido a expressão “gênero” modificada por “condição de sexo feminino”. Tal alteração foi considerada enorme perda para o movimento feminista, e que se deu no contexto dessa atual legislatura, em que o termo “gênero” vem sendo retirado de diversas propostas legislativas por pressão da bancada religiosa e seus apoiadores.

Por fim, é fundamental lembrar que embora sejam relevantes as conquistas normativas em prol da garantia de uma vida sem violência para mulheres e meninas, o maior desafio está na efetiva implementação dessas leis. Como nos ensina a Lei Maria da Penha, isso requer investimento na criação de políticas públicas e serviços, exaustivo esforço na formação dos(as) profissionais, desde quem recepciona as mulheres nos mais diversos serviços até quem aplica a lei no sistema de justiça, ações de prevenção e reparação etc. Sem isso, teremos só uma carta de intenções esvaziadas de sentido prático e continuaremos perpetuando um sistema de injustiças e de desigualdades.

Para seguir refletindo...

O dia a dia de quem convive com as diversas formas de violência que nos atingem enquanto mulheres não costuma ser animador, pois lidamos diariamente com vozes que nos querem calar. Mas refletir sobre os 10 últimos anos, por ocasião da vigência da primeira lei brasileira a reconhecer a desigualdade baseada nos gêneros, a LMP, permite-nos ter a dimensão de que não continuamos no mesmo lugar. **Com o apoio na Lei e com o esforço de milhares de mulheres e também de homens engajados em mudar um sistema reprodutor de violências, conquistamos políticas públicas e novos espaços de debate e, conseqüentemente, de disputa. Para onde queremos seguir?**

Muito antes e para além da violência, a luta é pela desconstrução de formas estruturantes de desigualdade na nossa sociedade, aquela baseada nos gêneros e raça. Enfrentar essa realidade exige um esforço diuturno que ainda permanece oculto: precisamos avançar na divisão das tarefas de cuidado, na maior participação das mulheres em espaços de decisão e poder, na garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, na revisão do ensino e educação formal, com a inclusão de temas como discriminação de gênero e raça, na revisão das estruturas opressoras do sistema capitalista, na mudança das formas hierárquicas tão presentes nas nossas diversas relações humanas e muito, muito mais.

E para finalizar queria lembrar aqui um dos lemas da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável⁷, acordada entre todos os estados membros das Nações Unidas, como recado central para todas(os) nós para os próximos anos: “não deixar ninguém para trás” (*leave no one behind*, em inglês), isto é, precisamos envidar esforços para alcançar aquelas(es) que historicamente têm ficado para trás na luta por direitos. Isso significa reconhecer que somos muitas mulheres, que as diversas formas de desigualdades se inter cruzam e há aquelas que enfrentam maiores dificuldades e estão mais longe de ter sua dignidade humana reconhecida e respeitada. Não vamos deixar ninguém para trás!

⁷ Um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável para nortear os esforços de todos os países refere-se à promoção da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas. Saiba mais aqui: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.